

La competitividad medioambiental

Construir una estrategia de desarrollo territorial con base en la experiencia de LEADER

Fascículo 3



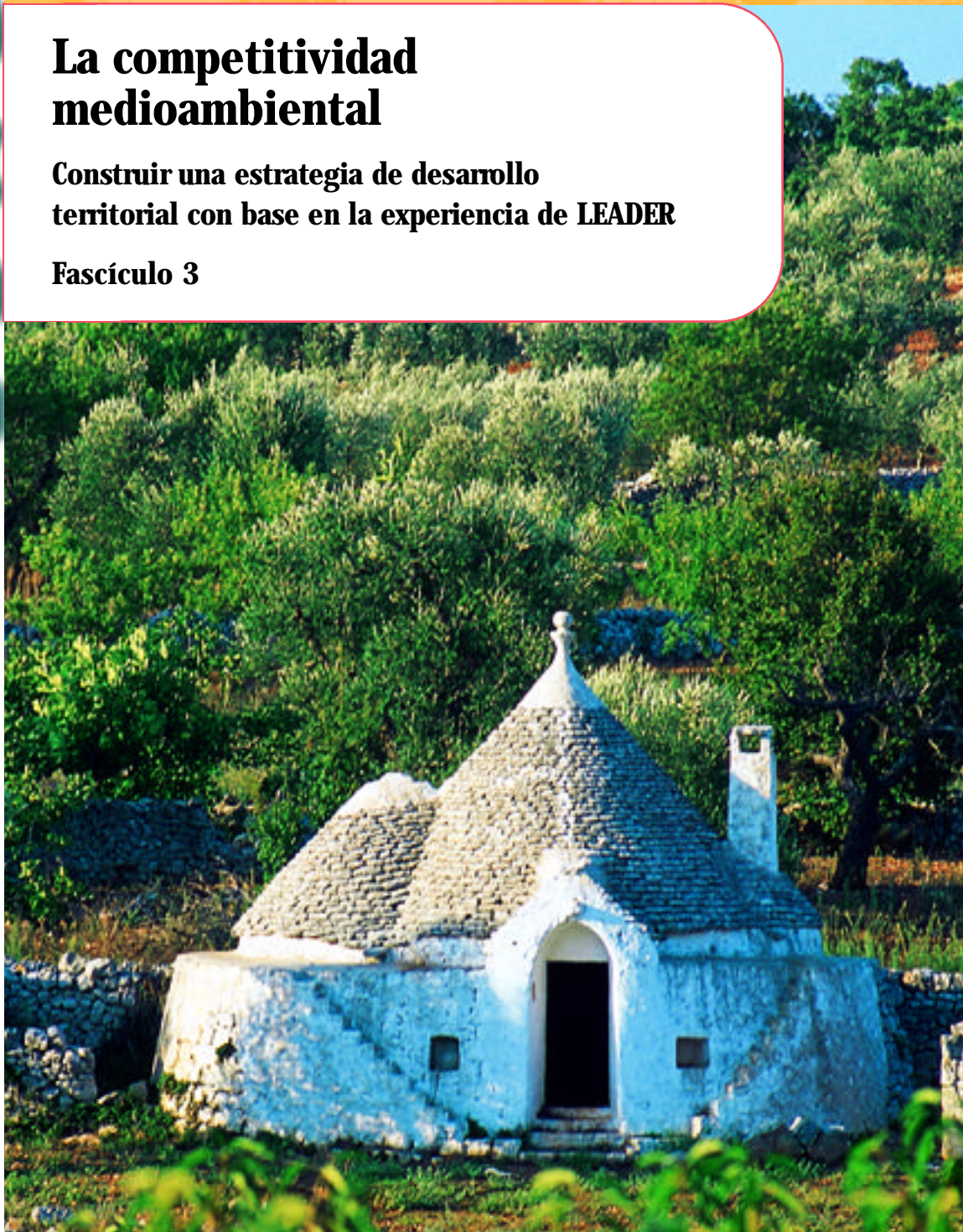
LIAISON ENTRE ACTIONS
DE DÉVELOPPEMENT
DE L'ÉCONOMIE RURALE

LINKS BETWEEN ACTIONS
FOR THE DEVELOPMENT
OF THE RURAL ECONOMY



COMMISSION EUROPÉENNE
DIRECTION GÉNÉRALE
DE L'AGRICULTURE

EUROPEAN COMMISSION
DIRECTORATE-GENERAL
AGRICULTURE



La competitividad medioambiental

**Construir una estrategia de desarrollo
territorial con base en la experiencia de LEADER**

Fascículo 3

“INNOVACIÓN EN EL MEDIO RURAL”

CUADERNO DE LA INNOVACIÓN Nº 6 – FASCÍCULO 3

OBSERVATORIO EUROPEO LEADER

JUNIO 2000

*El presente fascículo ha sido redactado por **Gilda Farrell** (Directora Adjunta del Observatorio Europeo LEADER), **Robert Lukesch** (ÖAR, Austria) y **Samuel Thirion** (INDE Portugal).*

*Es el resultado de las reflexiones llevadas a cabo por el Grupo de Trabajo Innovación del Observatorio Europeo LEADER, bajo la coordinación de **Gilda Farrell** y en el que participaron **Evelyne Durieux** (Observatorio Europeo LEADER), **Martine François** (GRET, Francia), **Robert Lukesch** (ÖAR, Austria), **Elena Saraceno** (CRES, Italia), **Paul Soto** (Iniciativas Económicas, España) y **Samuel Thirion** (INDE, Portugal).*

***Yves Champetier** y **Jean-Luc Janot** (Observatorio Europeo LEADER) participaron en la finalización del documento. Responsable de edición: **Christine Charlier**.*

Sumario

El enfoque territorial del desarrollo rural	5
Parte 1	7
De la explotación de los recursos a la competitividad medioambiental	9
1.1 Breve introducción al contexto actual	9
1.2 Las enseñanzas y el acervo de LEADER en materia de competitividad medioambiental	13
1.3 Detectar el margen de maniobra de que se dispone para mejorar la competitividad medioambiental	16
Parte 2	19
Evaluación de la competitividad medioambiental de un territorio	21
2.1 Los recursos humanos	21
2.2 Los recursos físicos del territorio	24
2.3 El paisaje y el espacio rural	26
2.4 Las relaciones exteriores y los mercados	29
2.5 Conclusión	31
Parte 3	33
Elaborar una estrategia para la mejora de la competitividad medioambiental	35
3.1 De los planteamientos clásicos al planteamiento territorio-proyecto	35
3.2 Algunas orientaciones metodológicas	37
3.3 Crear una dinámica colectiva	43
3.4 Ejemplos de estrategias	44
3.5 Conclusiones	49

El enfoque territorial del desarrollo rural

Ante la crisis experimentada por muchas zonas rurales en Europa, la iniciativa comunitaria LEADER ha trazado sin duda nuevas vías de desarrollo que constituyen hoy un principio de respuesta a las exigencias de revitalización y expansión de estas zonas.

La cuestión actual es dilucidar en qué medida los cauces trazados por LEADER pueden consolidarse y permitir a las zonas rurales adquirir una verdadera “competitividad territorial”.

Esta cuestión adquiere un carácter crucial en el momento en que finaliza LEADER II, cediendo el lugar a LEADER+. El tránsito a esta nueva fase de LEADER, de la que se espera un “plus” con relación a la iniciativa anterior, puede propiciar un indispensable salto cualitativo; a tal efecto, cada zona elaborará su “proyecto de territorio”, que contemplará lo que denominamos la “competitividad territorial”.

Lo que debe entenderse por “competitividad territorial”

En su acepción corriente, ser competitivo significa “poder soportar la competencia del mercado”. Así pues, la competitividad territorial tiene a priori un sentido estrictamente económico. Pero, ¿se puede decir asimismo que es competitivo un territorio que produce por ejemplo materias primas agrícolas muy baratas pero en condiciones sociales deplorables y sin prestar atención a su medio ambiente? Esta interrogación conduce a plantear un sentido más amplio que el de competitividad, plasmado en el concepto de competitividad territorial: un territorio adquiere carácter competitivo si puede afrontar la competencia del mercado y garantizar al mismo tiempo la viabilidad medioambiental, económica, social y cultural, aplicando lógicas de red y de articulación interterritorial. En otros términos, la competitividad territorial supone:

- > *la toma de conciencia de los recursos del territorio en la búsqueda de una coherencia global;*
- > *la implicación de los agentes e instituciones;*
- > *la integración de los sectores de actividad en una lógica de innovación;*

- > *la cooperación de los otros territorios y la articulación con las políticas regionales, nacionales, europeas y con el contexto global.*

La elaboración del proyecto de territorio es pues un proceso destinado a permitir adquirir a los agentes locales y a las instituciones cuatro capacidades: la capacidad de valorizar su entorno, de actuar juntos, de crear vínculos entre sectores de tal modo que se mantenga in situ el máximo valor añadido y, por último, de establecer relaciones con otros territorios y con el resto del mundo.

Estas cuatro capacidades pueden correlacionarse con lo que llamamos “las cuatro dimensiones” de la competitividad territorial, que se combinarán de manera específica en cada territorio, y que son las siguientes:

- > **la “competitividad social”** – capacidad de los agentes para actuar eficazmente de manera conjunta sobre la base de una concepción consensuada del proyecto y fomentada por una concertación entre los distintos niveles institucionales;
- > **la “competitividad medio ambiental”** – capacidad de los agentes para valorizar su entorno haciendo del mismo un elemento “distintivo” de su territorio, garantizando al mismo tiempo la conservación y la renovación de los recursos naturales y patrimoniales;
- > **la “competitividad económica”** – capacidad de los agentes para producir y mantener el máximo de valor añadido en el territorio mediante el refuerzo de los vínculos entre sectores y haciendo que la combinación de recursos constituya un activo para valorizar el carácter específico de los productos y servicios locales;
- > **la localización en el contexto global** – capacidad de los agentes para situarse con relación a los otros territorios y al mundo exterior en general, con objeto de hacer progresar su proyecto de territorio y de garantizar su viabilidad en el contexto de la globalización.

Los modos de actuación aquí descritos ya se han puesto en marcha en numerosos territorios; el problema actual reside en hacerlo de manera que se mantenga a largo plazo y que se centre en las estrategias de desarrollo propias.

Al publicar estos cinco fascículos, el Observatorio europeo LEADER, apoyado en la experiencia de LEADER I (1991-1994) y de LEADER II (1994-1999), se propone aportar nuevos elementos a la reflexión de los agentes que, en los territorios rurales de Europa, buscan una nueva competitividad territorial basada en la concertación y la cooperación.

El fascículo 1 plantea la situación de partida como punto central para la elaboración de una estrategia territorial; el fascículo 2 trata de la “competitividad social”; el fascículo 3 se refiere a la “competitividad medio ambiental” como elemento de esta estrategia; el fascículo 4 aborda la “competitividad económica” y el fascículo 5, la “competitividad a escala global”.

Cada fascículo examina uno de los aspectos de la competitividad territorial, en función de los elementos siguientes:

- > análisis del contexto;
- > enseñanzas de LEADER y la experiencia de los grupos de acción local (GAL);
- > propuesta de herramientas y métodos;
- > presentación de estrategias posibles.

Numerosos ejemplos utilizados en los distintos fascículos de la serie hacen referencia a acciones, actividades o empresas presentadas de manera más detallada en el directorio “**Acciones innovadoras de desarrollo rural**” publicado en 7 idiomas por el Observatorio europeo LEADER a partir de 1997 y accesibles en 6 idiomas en el sitio Internet “Rural Europe”.

Este sitio cuenta asimismo con muchas informaciones de interés sobre la Iniciativa comunitaria de desarrollo rural LEADER, así como la mayoría de las publicaciones realizadas por el Observatorio europeo LEADER.

Parte 1

De la explotación de los recursos a la competitividad medioambiental

De la explotación de los recursos a la competitividad medioambiental

El medioambiente es un *'leitmotiv'* de casi todos los programas de desarrollo local. Tanto en los diagnósticos como en los programas operativos siempre está presente, ya sea como misión y objetivo o como instrumento para el desarrollo. Dentro de la Iniciativa LEADER, ciertos grupos de acción local le conceden siempre un lugar, explícita o implícitamente, en sus acciones para el desarrollo, ya que sitúan estas últimas en una perspectiva de desarrollo sostenible. Además, muchos territorios LEADER abarcan una parte, cuando no la totalidad, de un parque nacional, regional o una zona protegida.

En sentido estricto, por **medioambiente** se entiende los recursos naturales, es decir la tierra, el agua, la fauna y la vegetación. En un sentido más amplio, **incorpora todo lo que forma parte del marco físico vital de la población de un territorio** incluyendo, por lo tanto, el patrimonio arquitectónico. Ésta es la definición que utilizamos en la presente publicación.

La noción de competitividad medioambiental se refiere a **la capacidad de los agentes locales para valorizar (conservar, dar valor y enriquecer) su entorno**. El término "valorizar" se debe entender en sentido amplio: la valorización puede ser de orden económico pero, asimismo, de orden ecológico, social, cultural y estético. Sólo si tienen en cuenta todas estas dimensiones podrán los agentes locales resolver el aparente conflicto entre explotación y protección que, aún en nuestros días, incide profundamente en la problemática medioambiental.

En otros términos, si ampliamos el concepto de valorización a otras esferas que no sean la económica, el medioambiente se convierte tanto en producto como en elemento motriz del desarrollo territorial y, por lo tanto, en un componente esencial del "capital territorial" tal y como se ha definido en el primer fascículo ("la competitividad territorial"). Bajo este ángulo, conservación y valorización están íntimamente ligadas y encajan perfectamente en una perspectiva tanto de competitividad como de sostenibilidad.

Encontramos, por lo tanto, un concepto radicalmente nuevo que se perfila tras la idea de competitividad medioambiental. Un concepto que rompe con los conceptos antiguos pero todavía bien anclados a los que vamos a pasar revista brevemente.

1.1 Breve introducción al contexto actual

a) El creciente papel de los poderes públicos

Desde hace mucho tiempo, la relación entre el hombre y su entorno se limitó a la explotación de los recursos naturales locales. En el mejor de los casos, existía alguna preocupación por asegurar su renovación, sobre todo cuando se trataba de las tierras agrícolas, del agua, de los pastos y de los bosques. De su mantenimiento se encargaban directamente las comunidades o los poderes públicos locales o incluso distintas formas de gestión colectiva en las que los derechos y deberes individuales, familiares y colectivos estaban perfectamente delimitados.

Con el surgimiento de las sociedades industriales, la explotación del medioambiente adquirió una escala más grande y el estado y las colectividades territoriales, poco a poco, fueron tomando el relevo de las formas de gestión tradicionales:

- > A nivel jurídico, se ampliaron los derechos vinculados a la propiedad individual, dando libertad al propietario para explotar sus tierras como mejor le pareciera y para realizar las inversiones que desease (sólo se requería algún tipo de autorización legal obligatoria para la construcción de viviendas, para el establecimiento de actividades industriales y para la explotación del subsuelo).
- > A nivel de la gestión:
 - la gestión de los recursos hidrológicos y forestales quedó repartida entre distintos niveles más o menos descentralizados (servicios nacionales hidrológicos y forestales, administraciones regionales, provinciales, municipales, etc.);
 - los poderes públicos se atribuyeron la gestión de las infraestructuras y de los espacios colectivos (camino, carreteras, equipamientos...) también a distintos niveles (local, regional y nacional);

- asimismo, se crearon servicios para la gestión de los desechos (desechos domésticos, desechos industriales).

Tras la última guerra mundial, el aumento de los problemas medioambientales provocados por la intensificación de la agricultura, el desarrollo de la industria y la presión turística no hizo más que reforzar el papel del estado y de los colectivos territoriales:

- > Surgieron nuevas legislaciones para limitar distintos tipos de degradación del medioambiente (contaminación del agua, por ejemplo) o para proteger el patrimonio arquitectónico y regular la utilización de la tierra.
- > Se introdujeron nuevas restricciones para la explotación del medioambiente, sobre todo con la instauración de zonas protegidas (parques naturales, nacionales o regionales, reservas de la biosfera, etc.).

Este tipo de gestión medioambiental sigue marcando a la sociedad actual por las siguientes razones:

- > la responsabilidad de la gestión medioambiental incumbe a los poderes públicos;
- > a menudo se percibe al estado como una maquinaria administrativa que impone restricciones a la explotación del entorno, de ahí que exista una tendencia a la oposición más que a la concertación (valga como ejemplo la frecuente oposición de los agricultores a la instauración de zonas protegidas);
- > se asocia la idea de recurso a la de “posibilidad de explotación”, actitud que ha prevalecido casi por todas partes. Esto se traduce en el abandono de los recursos que carecen o han perdido todo interés económico. El abandono de ciertas zonas, la existencia de tierras baldías industriales, la falta de mantenimiento de edificios o del patrimonio histórico... son algunas muestras de ello.

En algunos países, la introducción del principio de la ordenación territorial ha permitido establecer un planeamiento más integrado de la gestión pública del territorio pero no siempre se ha tenido en cuenta la importancia que reviste la conservación del paisaje. Las divergencias institucionales a veces han provocado la multiplicación de esfuerzos y medidas aisladas y, en consecuencia, la multiplicación de instrumentos para la gestión de la tierra. También han sido frecuentes las ocasiones en las que los municipios, que tradicionalmente estaban a cargo de las infraestructuras locales, actuaban sin consultar apenas a las instituciones encargadas de la gestión de los recursos naturales.

Sin embargo, se produce una sensibilización progresiva frente a estos problemas y se empiezan a establecer disposiciones y reglamentos cada vez más elaborados.

Por otra parte, la evolución general antes descrita abarca muchas variantes dependiendo del país o territorio de que se trate:

- > en los distintos países, las políticas medioambientales están más o menos centralizadas, son más o menos coercitivas e intervencionistas o, por el contrario, descentralizadas: las políticas de ordenación territorial pueden depender de distintos niveles de responsabilidad, incluido el nivel de la gestión local;
- > la noción del medioambiente como bien común es un sentimiento más desarrollado en unas regiones que en otras;
- > el grado de explotación y de degradación de los recursos naturales es muy variable según los territorios. En algunos casos, como en los Países Bajos, se ha tenido que convertir la lucha contra la contaminación del suelo provocada por la agricultura intensiva en uno de los principales ejes en los que se basan las estrategias para el desarrollo, mientras que los territorios aislados a menudo se han mantenido relativamente bien conservados.

b) Una gestión del medioambiente obsoleta

A lo largo de los últimos quince o veinte años, la situación ha ido evolucionando.

- > El impacto de las actividades humanas sobre medioambiente, debido a su importancia (acumulación de desechos, accidentes nucleares o petrolíferos, consecuencias de la agricultura intensiva...) y a su extensión geográfica (la contaminación no entiende de fronteras) ha mostrado la necesidad de contar con nuevos dispositivos de intervención.
- > En los años 70, se evidenció la necesidad de contar con una gestión medioambiental que fuera más allá de los límites geográficos de los estados¹ y fue entonces cuando se planteó en nuevos términos el problema de la articulación entre el nivel mundial y el local, entre los compromisos internacionales y las limitaciones locales, como lo muestra, por ejemplo, la agenda 21 (*ver recuadro a continuación*).

[1] Mediante acuerdos transnacionales (acuerdos para la protección del Rin, tratado RAMSAR para la protección de las zonas húmedas, acuerdos de Helsinki) o a través de la intervención de instancias internacionales como la Unión Europea o las Naciones Unidas.

> Los poderes públicos abandonaron progresivamente el monopolio de la gestión medioambiental y crearon procedimientos de concertación con el fin de orientarse, a veces, hacia un cierto reparto de responsabilidades que volvía a darles un lugar y un papel a los distintos agentes (población, empresas...). Esta evolución llevó a la introducción del principio de “quien contamina paga” y al principio de precaución². Asimismo, en virtud del artículo 3 del reglamento R 1259/99 que ya entró en vigor en la Unión Europea, a partir de ahora los pagos directos a los agricultores están condicionados al respeto de las normas medioambientales³.

CLÁUSULAS AGRO-MEDIOAMBIENTALES DE LA POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN

Desde 1992, la Comunidad Europea apoya los métodos de producción agrícola que respetan el medioambiente y la biodiversidad. La política de desarrollo rural para después de 2000 confirma el papel esencial que desempeñan los agricultores como proveedores retribuidos de servicios medioambientales que van más allá de la buena práctica agrícola y del respeto de las normas legislativas básicas. En la nueva generación de programas de desarrollo rural, las medidas agro-medioambientales son las únicas con carácter obligatorio para los Estados miembros (aunque siguen siendo optativas para los agricultores). Las ayudas previstas se conceden a aquellos agricultores que se sometan a ciertos compromisos agro-medioambientales durante un período mínimo de cinco años. Cuando proceda, se podrá fijar un período más largo para determinados tipos de compromisos en función del efecto que tengan sobre el medioambiente. Las ayudas se otorgan sobre una base anual y se calculan en función de la pérdida de ingresos, de los costes adicionales resultantes de dichos compromisos así como de la necesidad de ofrecer un incentivo financiero.

> Los ciudadanos, cada vez más confrontados a los problemas medioambientales, se han puesto a buscar soluciones a todos los niveles. Prueba de ello es la multiplicación de organizaciones con fines ecológicos, tanto locales (comités de defensa contra la contaminación o contra un proyecto que se considera potencialmente nocivo, asociaciones para la conservación del patrimonio natural, para la gestión colectiva de un bien común...) como nacionales o internacionales (WWF, Greenpeace, Amigos de la Tierra...).

> La Conferencia de Río hizo suyo el concepto de desarrollo sostenible y esto se ha traducido en Europa por una creciente presencia de cuestiones medioambientales en las políticas y por la aplicación progresiva de la Agenda 21. Sin embargo, las evaluaciones realizadas sobre este tema muestran que todavía queda mucho camino por recorrer (ver cuadro).

c) Un nuevo concepto de medioambiente...

Ha surgido el germen de un concepto de medioambiente radicalmente nuevo que debería afirmarse con el paso del tiempo.

De hecho, estamos pasando de un concepto que trata a los recursos naturales y patrimoniales como una **reserva** de la que se puede tirar para alimentar las actividades económicas a un concepto de medioambiente que se percibe como un **bien común**, indispensable, por supuesto, para ciertas actividades económicas, pero también un factor de calidad de vida que debe conservarse para el bienestar de las futuras poblaciones.

El patrimonio arquitectónico, que no se limita a los edificios de interés histórico, se ha convertido asimismo en una parte de ese bien común. De ahí que se extienda cada vez más el interés por la renovación de los pueblos, la recuperación de las casas abandonadas, la reconstrucción de edificios históricos, la rehabilitación de las tierras industriales baldías...

> debido a la imagen que generan, estos recursos forman parte intrínseca de la calidad de los productos y servicios. Prueba de ello es cómo aprovechan los productores o los distribuidores la imagen de un entorno sano y natural para proclamar la calidad de sus productos frente a los consumidores;

[2] Para conocer el principio de precaución tal y como ha sido definido por la Comisión Europea, consulte el sitio Internet:

http://europa.eu.int/comm/dg24/library/pub/pub07_es.pdf

[3] Ver sitio Internet

http://europa.eu.int/comm/dg06/markets/hori/index_es.htm

> participan en la estética del marco de vida que antes no preocupaba pero que hoy en día se ha convertido en un valor cada vez más compartido, ya se trate de paisajes, de la arquitectura, del urbanismo... de ahí que la gestión de los recursos naturales sea decisiva: la vegetación se convierte en un elemento clave de la estética, ya sea en las zonas naturales, en las cultivadas o en las zonas urbanizadas, asociándose tanto a la arquitectura tradicional como a la más moderna.

d) ... portador de nuevas formas de gestión de los recursos naturales y patrimoniales...

Este nuevo concepto de medioambiente ha llevado a replantearse las modalidades de gestión de los recursos.

- > Frente a una gestión puramente administrativa del estado y de los colectivos territoriales encontramos hoy en día una gestión concertada, en la que la asociación público-privado desempeña un papel esencial.
- > Frente a un concepto muy amplio del derecho a la

LA AGENDA 21

La “Agenda 21” es una iniciativa internacional destinada a promover el desarrollo sostenible y a lograr que se convierta en una realidad en el siglo XXI. Durante la Conferencia de las Naciones Unidas de 1992 sobre el Medioambiente y el Desarrollo (Conferencia de Río), 110 jefes de estado y de gobierno aprobaron la Agenda 21 como prueba del compromiso que asumían. Este programa fija los objetivos que se deben conseguir, indica las orientaciones a seguir en materia de conservación y gestión de los recursos disponibles para el desarrollo, señala cuál es el papel de los principales grupos implicados y propone medidas para lograr estos objetivos. El programa preconiza un planteamiento voluntario, a escala local, regional y nacional, para definir una estrategia a corto, medio y largo plazo, mientras que la cooperación internacional debe apoyar y completar los esfuerzos realizados por los países.

En base a un sondeo realizado en 1996, es decir cuatro años después de Río, se ve que 1812 Agendas han comenzado a aplicarse en todo el mundo, de las que el 87% (1576) se sitúan en la Unión Europea. Estas cifras muestran hasta qué punto la aplicación de la Agenda 21 sigue siendo limitada. Incluso en la Unión Europea el número de agendas que se elaboran en la actualidad sigue siendo bajo en comparación con el número de colectivos locales existentes (más de 30.000). En aquellos casos en los que se ha aplicado la Agenda 21, los colectivos locales han fomentado la creación de “grupos locales Agenda 21”, portadores de medidas participativas e integradas. Estos foros, basados en las asociaciones, el consenso y el diálogo se han dedicado sobre todo a:

- > realizar un inventario de los problemas medioambientales y de desarrollo;

- > detectar qué posibilidades hay de reducir los despilfarros a escala local (ahorro de energía, reciclaje de desechos y de materiales...);
- > crear distintos tipos de asociaciones de desarrollo sostenible con participación de las autoridades locales, las empresas, los centros de investigación y la sociedad civil;
- > realizar estimaciones de las necesidades en materia de ayuda exterior.

Las iniciativas se concentran en los países en los que está en marcha una campaña nacional (en la Unión Europea, el Reino Unido, Finlandia, Suecia, Dinamarca, Países Bajos, Grecia e Irlanda sobre todo). Un análisis realizado por el ICLEI (Consejo Internacional para las Iniciativas Ecologistas Locales), para el periodo 1992-1996, muestra que estas iniciativas han tenido un impacto sobre la gestión institucional, la participación del público y la mejora de los sistemas de gestión.

La experiencia acumulada permite destacar algunos elementos clave del éxito que han tenido estos grupos:

- > Constitución de un comité de seguimiento multi-sectorial encargado de la preparación del plan de acción;
- > amplias consultas (asociaciones, industrias, agencias de desarrollo, sindicatos y organismos profesionales) con el fin de elaborar una perspectiva común, recabar propuestas y fijar prioridades de acción;
- > evaluación participativa de las necesidades locales en materia social, medioambiental y económica;
- > definición de objetivos operativos en concertación con los agentes clave en base a un plan de acción;
- > elaboración de procedimientos de información y seguimiento que incluyan indicadores de los avances conseguidos.

propiedad individual encontramos ahora la noción de la responsabilidad del propietario en el uso que hace de su propiedad, no sólo por el posible impacto físico y ecológico de sus actividades económicas (contaminación, uso abusivo de determinados recursos, etc.) sino también por el impacto estético (coherencia con el entorno, etc.).

- > Frente al principio del proyecto individual se añade, a escala territorial, el del proyecto colectivo para conseguir la valorización de los recursos naturales y patrimoniales.
- > Frente a la idea de la responsabilidad local se añade la de la responsabilidad general, incluso a nivel mundial.
- > La preocupación por proteger el medioambiente ya no se limita a las zonas protegidas sino que tiende a aplicarse al conjunto de los recursos del territorio en cuestión.

e) ... y de nuevas oportunidades de desarrollo

Este nuevo concepto de medioambiente ha dado lugar a varias transformaciones en los sistemas de producción; progresivamente, para asentar su competitividad, se han ido basando más en la calidad que en la cantidad, que a menudo daba pie a una explotación excesiva de los recursos, con efectos negativos sobre el medioambiente. Esto es especialmente cierto en el caso de los productos agrícolas y ganaderos que cumplen las normas de producción ecológica que exigen los consumidores. La proliferación de etiquetas de calidad es prueba de que el respeto al medioambiente es un creciente factor de diferenciación de los productos y, por ende, de competitividad comercial.

Entre otras cosas, este planteamiento global del medioambiente ha permitido que se creen nuevos productos, sobre todo turísticos, en torno a un conjunto de recursos y que se confiera al territorio una identidad específica, a veces hasta el punto de poder “rebautizarlo”.

Conclusión

En la actualidad, el medioambiente es un recurso y un elemento clave de la competitividad de los territorios rurales. Conservar el medioambiente es conservar la especificidad del territorio y encontrarle nuevas vocaciones. Esta tendencia, que hoy en día se va afirmando, sin duda se reforzará aún más en el marco de la mundialización ya que, en paralelo a la reestructuración de mercados y empresas, observamos un creciente interés por los recursos que confieren una identidad y el medioambiente es el primero de ellos.

1.2 Las enseñanzas y el acervo de LEADER en materia de competitividad medioambiental

LEADER, gracias a su planteamiento territorial, ha contribuido a darle toda su importancia a la conservación, la recuperación, la valorización y el enriquecimiento que los recursos locales, entre los que los recursos físicos ocupan un lugar predominante. De esta manera ha participado en el surgimiento del nuevo concepto de medioambiente.

Primer logro: LEADER ha contribuido a que nazca entre la población un interés por el medioambiente ya que sus acciones se han centrado frecuentemente en los jóvenes.

Para sensibilizar sobre el valor que tiene el medioambiente se requiere, ante todo, que renazcan los vínculos entre los agentes y su territorio, considerado el territorio como marco de vida y referencia común. El desarrollo de nuevos modelos de consumo y el peso de las culturas exógenas han debilitado a menudo estos vínculos, haciendo que se reduzca o incluso que desaparezca el vínculo que se tiene con el territorio de origen. Los grupos LEADER han solido prestar mucha atención a este aspecto del problema, mostrándose particularmente sensibles al comportamiento de los jóvenes, portadores potenciales de la renovación de un territorio.

EJEMPLO

En Penacova (Centro, Portugal), un grupo de jóvenes que crearon una asociación local dedicada principalmente a la organización de bailes los fines de semana cambió radicalmente de actitud cuando un día uno de ellos fue asesinado durante uno de estos bailes. Este trauma colectivo los llevó a reorientar sus actividades y a interesarse por la restauración de una docena de molinos abandonados situados en la cumbre que una pequeña montaña que domina el territorio. Durante años, invirtieron todo su tiempo libre en esta iniciativa y, gracias al apoyo financiero de LEADER, lograron – mediante la reconversión de algunos molinos en viviendas, otro en museo ecológico e instalando un restaurante y un centro recreativo – crear un centro turístico de valor excepcional en un paraje natural espectacular. El grupo LEADER Adelo se ha inspirado ahora en esta iniciativa para lanzar otras acciones de revalorización del entorno junto a otros grupos de jóvenes.

Segundo logro: LEADER ha logrado poner en evidencia la importancia que tienen los recursos locales, aunque económicamente no sean rentables a corto plazo.

La práctica consistente en explotar los recursos y luego abandonarlos en cuanto pierden todo interés económico inmediato ha dejado huellas difíciles de borrar. Esto se ve especialmente:

- > en los territorios rurales que han vivido transiciones económicas que les han sido impuestas y que han resultado traumatizantes (arranque de viñedos, abandono de la transhumancia, cierre de minas o de industrias textiles...);
- > en los territorios que han sufrido el éxodo rural, cuya principal consecuencia ha sido el abandono del patrimonio natural y arquitectónico y las formas tradicionales de gestión colectiva;
- > en los territorios a los que se les ha impuesto el cierre de determinados servicios, dado que a nivel macroeconómico se ha establecido que ya no son rentables, aunque a veces no se haya tenido en cuenta la existencia de infraestructuras como vías férreas, canales, etc.

En dirección opuesta a este principio de abandono, LEADER ha trabajado para valorizar y recuperar los recursos endógenos del territorio puesto que considera que son necesarios si se quiere adquirir una identidad específica y una nueva forma de competitividad. De esta manera, recursos que antaño se habían considerado faltos de interés han vuelto a encontrar un cierto valor bajo esta óptica de desarrollo territorial. Este es un elemento constante en las intervenciones LEADER.

Varios grupos LEADER han revalorizado algunas razas de animales, cuya producción se había abandonado porque se consideraba que ya no era rentable, encontrando una serie de salidas comerciales específicas para sus productos. Las ovejas de lana dura de Estiria (Austria) y del Alto Duero (Portugal) son un buen ejemplo.

Tercer logro: LEADER ha reforzado la idea de que la responsabilidad prima sobre la propiedad.

La importancia del vínculo recurso-individuo o recurso-administración ha desempeñado un papel decisivo en el abandono de los recursos no productivos a corto plazo. Un edificio o un terreno abandonado sólo concernía a su propietario, una vía férrea sin mantenimiento sólo concernía a la administración nacional de ferrocarriles. Bajo esta lógica, su posible rehabilitación o reutilización sólo dependía de ellos.

La revalorización de los recursos locales abandonados requería, por lo tanto, que se rompieran las barreras entre las administraciones y entre lo público y lo privado y que se cuestionase la idea de la libertad incondicional de los propietarios.

Este tipo de planteamientos a menudo requiere la concertación con instancias no locales, sobre todo cuando se trata de infraestructuras que pertenecen a organismos públicos nacionales (como las vías férreas o las minas) o a personas privadas ausentes (como en el caso de las casas abandonadas). En estos casos, los problemas suelen ser complejos: la reutilización de edificios históricos, por ejemplo, requiere encontrar a los propietarios ausentes y hacer frente a los problemas jurídicos en materia de propiedad y a las normas relativas a la conservación del patrimonio histórico.

EJEMPLO

En el territorio de Montaña Palentina (Castilla-León, España), el grupo LEADER logró que las antiguas vías férreas se reutilizaran como pistas para ciclorraíles (bicicletas montadas sobre ruedas de tren) con fines turísticos. Para lograrlo, tuvieron que negociar con las compañías de ferrocarriles españolas.

Establecer alianzas público-privadas es, a veces, el único medio de que se dispone para asegurar el mantenimiento o la renovación de los recursos y para resolver los problemas de propiedad o de modificación de funciones.

EJEMPLO

El grupo LEADER Noordwest Friesland (Frisia, Países Bajos) ha participado en la reconversión de edificios abandonados en alojamientos turísticos de alto nivel. Con un idioma y una cultura propia, Frisia es un territorio con fuerte identidad. Varios monumentos y edificios históricos de la región, abandonados desde hace varios años, se iban degradando e incluso convirtiéndose en ruinas. Era importante rehabilitar este patrimonio, pero el alto coste que implica la restauración inmobiliaria, suponía un serio obstáculo. De ahí la idea de valorizar los lugares que se debían restaurar atribuyéndoles nuevas funciones. De esta manera, se reconvirtieron varios edificios públicos en apartamentos-hoteles ("stedshoofden") de alta calidad. Siguen siendo propiedad pública pero los administran operadores privados.

Cuarto logro: LEADER ha mostrado que la valorización del entorno pasa por el establecimiento de una estrategia territorial que no se limite a las zonas naturales protegidas sino que tenga en cuenta el conjunto de los recursos del territorio.

LEADER ha mostrado que la protección del entorno es una idea que entienden mejor los agentes locales cuando abarca todos los elementos que constituyen el marco de vida, sin limitarse a los recursos naturales, a las zonas protegidas, a los ríos... Las estrategias territoriales han dado pie a una aceptación más extendida del concepto del entorno ya que se incluyen los paisajes, los productos biológicos, las construcciones, la armonización de instalaciones y equipamientos con el paisaje, etc.

EJEMPLO

En la zona LEADER West Tyrone, en Irlanda del Norte, la ruta principal que atraviesa el territorio está rodeada por una zona muy degradada. El grupo LEADER decidió ponerse manos a la obra para volver a dar un valor estético al paisaje circundante. En primer lugar, pidió que se elaboraran proyectos de acondicionamiento del terreno asistidos por ordenador y que se presentasen los resultados en imágenes digitales que mostrasen las distintas fases de la evolución estética del paisaje en función de la estación, con indicaciones sobre las especies que habría que plantar, los espacios que habría que acondicionar, etc. Actualmente, el grupo busca ayudas para poner en práctica este proyecto de ordenación territorial.

La experiencia de LEADER también ha mostrado que la participación de los agentes locales en la gestión de las zonas protegidas para responder a problemas muy variados – desde la creación de modos de transporte adecuados hasta la gestión del turismo o la ordenación de los espacios – abre nuevas perspectivas para estas zonas que suelen tener dificultades para despegar desde un punto de vista económico.

Quinto logro: LEADER ha mostrado que el medioambiente puede ser elemento fundador de una identidad territorial y tema unificador de una estrategia territorial global.

Considerar que determinados componentes del entorno son capaces de crear una identidad es uno de los métodos utilizados por los grupos LEADER para que los operadores económicos locales se interesen en los recursos abandonados o ignorados. Esto puede ser el caso, por ejemplo, de antiguas plantaciones que forman parte de esos paisajes y de esa identidad que resultan indis-

pensables para la valorización turística de un territorio pero que han sido poco menos que abandonadas por no ser suficientemente rentables.

EJEMPLO

Buena muestra de esto es el caso de la castaña en Francia y en Italia. En este caso, el trabajo de los grupos LEADER ha consistido en crear recorridos peatonales en torno al tema del castaño con el fin de que se descubran estos territorios. En paralelo, se han apoyado una serie de medidas de investigación y desarrollo para devolver a los castaños su estado productivo.

En este caso, la experiencia LEADER nos muestra cómo se puede convertir el entorno en una baza para el desarrollo local, cuando presenta un interés económico perceptible y cuando desempeña un papel unificador, ya que permite que los agentes establezcan un claro nexo entre sus preocupaciones económicas y una imagen medioambiental positiva de su territorio.

Los distintos ejemplos de atracciones turísticas creadas en torno a la asociación de los recursos naturales de un territorio con determinados recursos patrimoniales son prueba de que el patrimonio arquitectónico y los recursos naturales pueden actuar juntos como punto de anclaje de las estrategias para el desarrollo local.

También se han elaborado estrategias en torno a la conservación del patrimonio de importancia secundaria, como tierras industriales baldías, minas abandonadas, vías férreas en desuso o incluso en torno a recursos locales como el agua.

Sexto logro: LEADER ha logrado demostrar que la conservación del entorno puede dar una nueva vitalidad a las actividades en crisis y crear empleos y oficios nuevos.

Algunas acciones desarrolladas bajo LEADER muestran el interés que revisten las prácticas respetuosas del entorno a la hora de abrir nuevas perspectivas económicas en territorios que hasta entonces se dedicaban exclusivamente a la agricultura y la ganadería intensiva.

EJEMPLO

En el territorio del grupo LEADER Obere Altmühl en Francia central (Baviera, Alemania), los productores de carne de vacuno lanzaron a la marca “Franki” para la carne de vacas nodrizas locales criadas en los pastos y, para ello, creó la empresa WFG encargada de garantizar el origen local, la alimentación en los pastos durante todo el periodo de vegetación, un máximo de dos horas

de transporte en vivo, un sacrificio cuidadoso y catorce días de maduración de la carne en vacío. La operación ha tenido cierto éxito y actualmente son unos 60 los ganaderos que comercializan su carne con esta etiqueta.

Por otra parte, para hacer frente al problema del mantenimiento de los espacios afectados por el declive de la agricultura, LEADER ha servido para introducir nuevos oficios y funciones, indispensables para impedir la degradación de los territorios rurales.

Séptimo logro: Finalmente, LEADER ha servido para poner fin a la tradicional oposición que existía entre protección de la naturaleza y desarrollo, ya que ha defendido la idea de contar con una concienciación progresiva.

Los agentes locales a menudo perciben la preocupación por el medioambiente como fuente de restricciones, sobre todo cuando se trata de espacios protegidos, cuya instauración por decreto suscita fuertes reacciones de oposición. Sólo a través de una concienciación progresiva y de la concertación se puede lograr que se acepten los cambios en las formas de explotar los recursos. Un planteamiento de este tipo requiere su tiempo, pero también requiere que los defensores de estas nuevas prácticas adquieran una legitimidad frente a la población y sobre todo que aporten pruebas de los beneficios económicos que aportan estas prácticas.

EJEMPLO

Para reducir la resistencia que mostraban los ganaderos frente a la creación del Parque Nacional de Haute-Sure (Luxemburgo), que iba en contra de algunas de sus prácticas ganaderas intensivas, el grupo LEADER contrató a una experta que, progresivamente, convenció a los ganaderos, empezando por los más jóvenes, para que produjeran una carne de mayor calidad mediante una ganadería menos intensiva y más respetuosa del medioambiente. Se creó una etiqueta de calidad ("Véi vum Sei") que permitía comercializar la carne a mejor precio. Si bien todavía no todos los ganaderos han aceptado el principio de la creación del Parque, la tendencia va hacia la aceptación.

Conclusión

Tras ocho años de experimentación en contextos territoriales muy distintos, LEADER ha contribuido a forjar el nuevo concepto de medioambiente que ha surgido en la actualidad y lo ha logrado aportando respuestas a las cuestiones de fondo y a los problemas metodológicos que plantea su aplicación práctica.

Sin embargo, todavía queda mucho por hacer para que se tenga en cuenta plenamente el medioambiente en las medidas territoriales. Por ejemplo, los grupos LEADER todavía han intervenido poco respecto a los problemas medioambientales más fundamentales, como la contaminación, el mantenimiento de la biodiversidad, la protección de los biotopos o la ordenación territorial. Entre las razones que explican esta limitación, podemos mencionar la dificultad que tienen los GAL en establecer asociaciones con los agentes e instituciones que cuentan con los conocimientos y la legitimidad que les permite intervenir en estos campos, ya sea porque estos factores o instituciones son externos al territorio (universidades, centros de investigación especializados) o porque defienden planteamientos más restrictivos en materia de protección o porque trabajan en ámbitos que no conciernen directamente a LEADER (infraestructuras, ordenación territorial, etc.). La creación de vínculos con otros agentes especializados en el medioambiente y en la ordenación territorial con el fin de que estas dimensiones constituyan un tema de pleno derecho de los planteamientos territoriales sigue constituyendo uno de los principales desafíos para los grupos de acción local, sobre todo en el marco de la iniciativa LEADER+.

1.3 Detectar el margen de maniobra de que se dispone para mejorar la competitividad medioambiental

a) Diversidad de situaciones en materia de competitividad medioambiental

Se pueden entrever distintas razones que explican la falta de competitividad medioambiental en ciertos territorios.

- > En algunos casos, el propio medioambiente está degradado: alto nivel de contaminación (del suelo, por ejemplo, como en algunas zonas de agricultura intensiva), deterioro de los paisajes (construcciones e infraestructuras descontroladas, invasión del bosque), patrimonio abandonado (tierras agrícolas, edificios, monumentos históricos...).
- > En otros casos, la causa es la ausencia de consideración de los agentes locales por el medio ambiente (falta de preocupaciones ecológicas, el entorno considerado como una fuente inagotable: caza incontrolada, bombeo de agua de las capas freáticas, etc.).
- > En otros casos, es la dificultad de acceso de la población local a los recursos naturales y patrimoniales (tierras propiedad de grandes terratenientes ausentes como en Escocia o en el sur de la península Ibé-

rica, reglamentos rígidos que impiden la revalorización por reconversión del patrimonio histórico...).

- > Finalmente, a veces la falta de concertación entre instituciones y usuarios da lugar a una dinámica de degradación del entorno por culpa de la no resolución de los conflictos (zonas protegidas cuyo uso está reglamentado y que se encuentran junto a zonas sometidas a prácticas que destruyen el entorno).

En cada una de estas situaciones, el margen de manobra es más o menos amplio – incluso a veces puede ser un margen muy reducido.

- > Si es el propio medioambiente el que está degradado, siempre será posible restaurar los recursos naturales o patrimoniales, pero se requerirá tiempo e inversiones bastante importantes (varias decenas de euros por metro cúbico de tierra contaminada con metales pesados, por ejemplo). Descontaminar una vía fluvial o reconstituir un paisaje requiere menos dinero pero más tiempo, reconstruir un monumento histórico plantea problemas por la desaparición de las competencias técnicas requeridas, sin hablar de la necesidad de llegar a un acuerdo previo entre todos los agentes concernidos, que no siempre es fácil de conseguir.
- > Si el principal obstáculo es la falta de consideración de su entorno por parte de los agentes, la movilización y la sensibilización de los agentes locales para resolver este complejo problema cultural no es algo que se pueda lograr de la noche a la mañana.
- > Si el problema es la falta de acceso de la población a los recursos, habrá que identificar a los agentes que originan estas limitaciones, sobre todo los propietarios, y también se requerirá un trabajo de negociación.
- > Finalmente, si el problema lo genera la falta de concertación entre usuarios e instituciones, la creación de espacios de negociación puede ayudar a superar las dificultades. Esto requiere una evolución de las mentalidades así como nuevas modalidades de gestión institucional.

b) Necesidad más o menos urgente de aumentar la competitividad medioambiental

Cuando sólo se dispone de un estrecho margen de maniobra, se plantea la cuestión de si es necesaria o no la competitividad medioambiental en ese caso particular. ¿Se trata de algo urgente? ¿No hay algunos territorios que durante varias generaciones han basado su desarrollo económico en un proceso de degradación de su entorno?

El hecho está en que, en términos generales, resulta muy difícil actualmente asegurar el desarrollo de un territorio rural sin contar con un nivel mínimo de competitividad medioambiental:

- > los consumidores son cada vez más exigentes respecto a la calidad de los productos y servicios que compran, la calidad del medioambiente se ha convertido en un criterio esencial;
- > los problemas medioambientales se plantean a una escala mucho más amplia que la meramente local (por ejemplo, las aguas contaminadas de un territorio se vierten en una cuenca hidrográfica más amplia) por lo que resulta casi imposible que un territorio rural se mantenga al margen de la evolución general;
- > la estética y el mantenimiento del paisaje, la conservación de la biodiversidad y de los ecosistemas son valores comunes compartidos por la sociedad europea actual.

La cuestión de la urgencia no se plantea en términos distintos dependiendo del territorio de que se trate.

- > Algunos territorios todavía pueden asegurar su desarrollo sin tener que preocuparse, a corto plazo, de su competitividad medioambiental. Este es el caso, sobre todo, de los territorios agrícolas en los que el rendimiento sigue siendo lo suficientemente elevado como para garantizar unos ingresos confortables a los agricultores en el mercado de los productos no diferenciados (por ejemplo, las grandes llanuras cerealeras). Pero a menudo, estos territorios tienen una alta dependencia de las tecnologías avanzadas y por lo tanto pueden generar efectos sobre el medioambiente que no están controlados y que pueden ser cuestionados en cualquier momento por la aparición de problemas sanitarios inesperados.
- > Para otros territorios, la competitividad medioambiental se ha convertido en una cuestión de supervivencia. La revitalización de los territorios rurales que hayan sufrido, por ejemplo, la crisis de un sector industrial que antaño fue importante requiere de la resolución de los problemas medioambientales (reconversión de las tierras industriales baldías, tratamiento de los suelos contaminados, recuperación y mejora de los antiguos yacimientos o de las zonas de almacenamiento de desechos, reestructuración del patrimonio, etc.).
- > Para muchos territorios aislados que han sufrido el éxodo rural, el entorno constituye una baza importante para volver a adquirir una forma de competitividad económica.

- > Finalmente, hay muchos territorios en los que lograr la competitividad medioambiental no es una cuestión de supervivencia económica sino una cuestión que ha generado fuertes movilizaciones (por parte de asociaciones ecologistas, grupos locales de consumidores, asociaciones para la conservación de monumentos...). Todo proceso de movilización local no puede más que tener en cuenta la dimensión medioambiental.

c) Contradicción entre la urgencia y el tiempo requerido

Puede ocurrir que exista cierta contradicción entre la urgencia que reviste el adquirir un determinado nivel de competitividad medioambiental y el plazo necesario para lograrlo. El relanzamiento turístico de una estación termal, por ejemplo, puede resultar indispensable para la revitalización del territorio a corto plazo, pero la remodelación de ciertos edificios y el acuerdo de los propietarios, que se requiere en este tipo de acciones, van a necesitar plazos de varios años.

Sin embargo, esta contradicción puede resolverse más fácilmente de lo que puede parecer a primera vista:

- > Cuando la situación es urgente, por lo general, los agentes locales son más fáciles de movilizar y por ende los plazos necesarios pueden acortarse.
- > Cuando la situación no es urgente, los plazos, por el contrario, tienden a alargarse ya que es mucho más difícil movilizar a los agentes locales. En estos casos habrá que encontrar otros puntos de anclaje, otras vías de entrada.

Parte 2

Evaluación de la competitividad medioambiental de un territorio

Evaluación de la competitividad medioambiental de un territorio

¿Cómo se puede evaluar la competitividad medioambiental de un territorio? En otras palabras, ¿cómo se puede evaluar la capacidad que tienen los agentes locales para la conservar, valorizar y enriquecer su entorno, tanto desde un punto de vista ecológico como económico, social, cultural y estético?

Es fácil entender que la relación agentes-medioambiente se encuentra en el centro mismo de esta cuestión. Frente a una cuestión tan compleja tenemos, por un lado, todo lo que es visible: la forma en la que los hombres y mujeres tratan el entorno en su vida cotidiana en las explotaciones agrícolas, las empresas, etc. Y por otro lado, está todo aquello que tiene menos visibilidad directa pero que encontramos de forma subyacente y que resulta más difícil de cambiar a largo plazo, es decir, las reglas del juego y los profundos valores que subyacen a los comportamientos y a las costumbres.

Evaluar la competitividad medioambiental de un territorio requiere, por lo tanto, un análisis profundo de los distintos niveles de la relación agentes-medioambiente que permita comprender las interacciones que existen entre ellos. Se debe partir de los aspectos más tangibles para dirigirse hacia las cuestiones más profundas que son las más determinantes a largo plazo. Deberían considerarse cuatro niveles de análisis:

- > el primer nivel es el inventario de lo que ya **existe**, desde el punto de vista de su potencial y de sus **límites**, es decir, de lo que puede soportar la relación agentes-medioambiente.
- > el segundo nivel corresponde a la relación física real que se da entre los agentes y el medio ambiente, es decir los sistemas de explotación y las **prácticas de utilización**.
- > el tercer nivel consiste en intentar conocer **las normas** que fijan las modalidades de esta relación, sobre todo los derechos de propiedad, derechos de uso, etc.
- > finalmente, el cuarto nivel es el constituido por **los valores** que subyacen a las prácticas y los comportamientos de los agentes frente al medioambiente.

Estos cuatro niveles de análisis y su interacción pueden aplicarse a los distintos componentes del 'capital' con que cuenta un territorio y que están involucrados en la relación entre los agentes y el medioambiente. En concreto, nos referimos a cuatro de los ocho componentes del capital territorial que se presentaron en el fascículo primero, a saber:

- > los **recursos humanos** o, en otras palabras, los propios agentes locales
- > los **recursos físicos**, es decir todo lo referente al medioambiente mismo
- > el paisaje, como ordenación en el espacio de los recursos físicos del territorio pero también como encarnación de la **imagen** concreta y viva del territorio y de su entorno.
- > las **relaciones externas y los mercados** como forma de relación entre el entorno local y los agentes externos al territorio (nuevas exigencias de los consumidores, preocupaciones mundiales por el medioambiente, etc.).

2.1 Los recursos humanos

El análisis de los recursos humanos es la primera puerta de entrada para evaluar la relación agentes-medioambiente y la competitividad medioambiental de un territorio. ¿Cuántas personas están en el territorio, y sobre todo qué actividades ejercen, qué derechos y qué valores comparten? Son elementos que se deben tener en cuenta para poder medir la "carga humana" que pesa sobre los recursos naturales y físicos.

a) Lo que existe y sus límites: la carga demográfica

Las estadísticas demográficas generales permiten evaluar la “carga” global que pesa sobre el territorio y la presión que se ejerce sobre el medioambiente. Sin embargo, estas evaluaciones globales no tienen mucho valor porque todo depende del tipo de actividad, de los perfiles de consumo y de los comportamientos sociales. Por ello se pueden afinar estos conocimientos teniendo en cuenta:

- > el desglose socioprofesional, sobre todo las profesiones que tienen una relación directa con el entorno (agricultores, pastores, oficios forestales, operadores turísticos, empresarios que explotan los recursos naturales...);
- > el reparto geográfico, que permitirá conocer, sobre todo, las disparidades (por ejemplo, las microregiones muy pobladas colindantes a las microregiones despobladas);
- > las variaciones estacionales (relativas, por ejemplo, al número de turistas presentes en el territorio durante el período estival).

El análisis de la carga permite plantear muchas cuestiones de peso relativas a:

- > el mantenimiento de los recursos, sobre todo del paisaje (¿Hay suficientes agricultores, personal forestal... para asegurar el mantenimiento del territorio? ¿se han firmado contratos de mantenimiento del territorio con los agricultores o con otras profesiones?);
- > la capacidad de absorción de un turismo en alza (¿Cómo se organiza el tratamiento de los desperdicios durante el período turístico?).

Aparte de la carga demográfica, hay que plantearse la cuestión de la relación entre la población presente en el territorio y su entorno. Esta relación se expresa de tres formas, que corresponden a los distintos niveles antes mencionados (prácticas de utilización, normas y valores):

- > la relación de explotación: varía en función de la profesión y del individuo.
- > la relación de propiedad: concierne a todas las personas, familias, empresas u organismos públicos que sean propietarios de una parcela de tierra o de edificios, es decir de una parte del paisaje y del capital medioambiental del territorio;
- > la relación de identidad: todo habitante, al confrontarse a diario con los elementos físicos que le rodean, termina por identificarse con el entorno en el que vive, sobre todo el paisaje, y de esta manera desarrolla dentro de sí mismo un lazo afectivo.

Estas tres relaciones tienen características intrínsecamente distintas que se articulan, se juxtaponen, e incluso entran en conflicto.

b) Las prácticas de uso: la relación de explotación

El agricultor, el jardinero, el personal forestal, el arquitecto... cada uno actúa a su manera sobre el entorno, al igual que los poderes públicos cuando intervienen para responder a las necesidades colectivas (abrir un vertedero, dar una concesión de explotación del bosque a empresas privadas que crearán puestos de trabajo...).

La relación de explotación es una relación que:

- > tiene un carácter compartimentado ya que cada agente, familia o empresa actúa sobre el entorno dentro de los límites espaciales cuyo usufructo y responsabilidad detentan (sea cual fuere el estatuto jurídico de aplicación) sin tener en cuenta, a menudo, el conjunto. Esta compartimentación se refleja en el paisaje por una gran diversidad de formas (paisajes en mosaico);
- > puede llegar a ser conflictiva ya que en un mismo espacio pueden encontrarse distintos intereses y conceptos y ciertos tipos de explotación pueden resultar molestos para el vecindario.

Es importante conocer los mecanismos de concertación cuando aparecen conflictos sobre los modos de explotación (contaminación provocada por la agricultura y la ganadería intensiva o por el desarrollo turístico; conflictos sobre la utilización de edificios...): ¿Quién debe tomar las decisiones en estos casos?

Asimismo, hay que tener en cuenta los “códigos de buena conducta” que fijan los propios agentes entre sí, de forma implícita o explícita, con la intención de obtener una mejor posición en los mercados o, en términos más generales, para conservar el entorno.

La historia ha conocido muchísimas formas de organización y de concertación social cuyo objetivo era asegurar la gestión de los bienes comunes (cooperativas de agricultores para la explotación de los pastos de montaña, para la irrigación, para la explotación de los bosques...). Algunas de estas formas han desaparecido junto con el sistema de explotación que las justificaba. A su vez, se han ido estableciendo formas modernas de concertación: contratos para la protección de la naturaleza (pagos compensatorios), contratos de mantenimiento del paisaje...

c) Las normas: la relación de propiedad

La relación de propiedad es una relación formal de carácter individual, colectiva o institucional, cuya naturaleza depende del marco jurídico, en el caso de los particulares, y de las modalidades de atribución de competencias, en el caso de los organismos públicos.

La naturaleza de la propiedad es la que va a determinar los límites de la acción de desarrollo territorial o, por lo menos, la que va a decidir el tipo de concertaciones que deberán establecerse para superar los obstáculos jurídicos. El número de propietarios ausentes, el volumen de los recursos privados y públicos abandonados o poco explotados, las tendencias relativas a la concentración y a la reorientación de los recursos (tierras y edificios) se deben tener en cuenta al analizar lo que ya existe. También puede merecer la pena estudiar el riesgo de abandono de los recursos, intentando averiguar cuántos propietarios de más de 55 años no tienen herederos, por ejemplo.

Si ciertos recursos, que desempeñan un papel determinante en las características del paisaje o son parte del patrimonio clasificado como histórico, están en vías de abandono o abandonados cabe preguntarse quiénes son los propietarios, qué tipo de concertación requerirá la rehabilitación de estos recursos, si el patrimonio público está debidamente mantenido, y finalmente si se puede vislumbrar algún tipo de reorientación funcional que pueda generar nuevas oportunidades.

Los parques y zonas protegidas plantean, por su parte, una serie de cuestiones relativas al régimen institucional administrativo, habida cuenta de las decisiones que han tenido una incidencia sobre su evolución. ¿Qué transformaciones han tenido lugar en los últimos años? ¿Quién tomó la decisión? ¿Esto generó conflictos entre los servicios públicos y los particulares o entre administraciones? En términos más generales, hay que tener en cuenta la relación entre los bienes públicos y la propiedad privada, así como las formas de explotación de los recursos dentro y en torno a las zonas protegidas. Entre las cuestiones que dependen del tipo de vínculos que se dan entre los espacios públicos y los privados hay una que a menudo sale a colación: el respeto de la biodiversidad en la repoblación forestal de las zonas no protegidas.

d) Los valores: la relación de identidad

Aparte de las relaciones de propiedad, los valores que comparten los agentes locales juegan un papel determinante en su relación con el entorno y en su comportamiento. Estos valores suelen detectarse en su relación de identidad con el entorno.

La relación de identidad es una relación profunda, a menudo inconsciente pero no por ello menos fuerte y de carácter colectivo (por lo general la comparten todos los habitantes del territorio, sin olvidar los emigrados). En los momentos en los que una amenaza planea sobre su entorno (construcción de una carretera que puede destruir la armonía de un valle, por ejemplo) es cuando más se manifiesta. Puede convertirse entonces en un factor de desarrollo, sobre todo cuando genera una concienciación colectiva o cuando impone un trabajo de concertación.

Sin embargo, los habitantes de territorios rurales no suelen atribuirle al paisaje un valor socioeconómico que sirva de apoyo a una estrategia a largo plazo ni suelen considerar que pueda ser portador de nuevas oportunidades.

Un análisis del capital del territorio requiere un buen conocimiento del tipo de vínculos establecidos entre la población y su territorio. Por ende, habrá que encontrar respuestas a las siguientes preguntas: ¿Se conoce suficientemente el valor histórico de los monumentos? ¿Se reconocen adecuadamente las transformaciones que ha sufrido el entorno a lo largo de los años: el color del paisaje; el nivel de contaminación de los ríos; la evolución de la biodiversidad? ¿La población ejerce algún tipo de presión para lograr que se mantengan los monumentos, los paisajes, las carreteras, los árboles, el patrimonio secundario? ¿Qué opina la población del abandono de los recursos (tierras baldías agrícolas e industriales, vías férreas, casas, terrazas, antiguas culturas...)? ¿Ha habido alguna intervención de historiadores, antropólogos, arqueólogos, restauradores...? ¿Qué impacto han tenido sobre los conocimientos que tiene la población local de su territorio?

2.2 Los recursos físicos del territorio

El análisis de los recursos físicos es la segunda forma de adentrarse en el análisis de la relación agentes-medioambiente. Una vez que se haya evaluado el peso que representan los agentes locales en términos de su relación con el medioambiente, el análisis de los recursos físicos permite ver si éstos tienen la capacidad suficiente para soportar la relación.

a) Lo que existe y sus límites

Como primer paso, se puede intentar recensar los recursos físicos del territorio mediante la elaboración de un inventario: los suelos, los recursos acuáticos, los bosques, la biodiversidad y el patrimonio arquitectónico (monumentos clasificados, patrimonio secundario). Este inventario, tanto cuantitativo (superficies, caudales...) como cualitativo (calidad del suelo y del agua, patrimonio arquitectónico, biodiversidad, zonas protegidas...) permite encontrar los límites de lo que es posible, permite trazar la frontera entre sistemas de explotación sostenibles y no sostenibles ya que se tienen en cuenta las condiciones que presenta el entorno.

b) Las prácticas de uso: los sistemas de uso y su impacto

Analizar la relación de explotación de los recursos naturales desde la perspectiva de estos últimos equivale a analizar los sistemas de uso presentes en un territorio.

¿Cuáles son las características de los distintos sistemas de explotación, agrícolas, pastorales, silvícolas, turísticos, minerales, etc.. que están presentes en el territorio? ¿Cuál es su importancia relativa en términos de espacio y que interrelaciones existen? ¿Cuál es el nivel de utilización y ocupación de la tierra por parte de otras actividades (industrias, residencias, ocio, etc.)? Las mismas cuestiones se plantean para el agua, el bosque, etc.

Este análisis de los sistemas de uso de los recursos físicos permite evaluar el nivel de explotación en relación con lo que existe y, por lo tanto, permite detectar los puntos débiles del entorno, sobre todo:

- > los recursos abandonados o que, al no ser explotados, necesitan intervenciones muy específicas: tierras baldías industriales y agrícolas, minas y vías férreas, puentes, carreteras, etc., que han perdido parte de su valor por la evolución del mercado. Los bosques, cuya explotación ha cesado por culpa de la baja del precio de la madera y que invaden los alrededores de los

pueblos, también requieren intervenciones cuyo coste supera el valor estrictamente económico.

- > los recursos que se deben supervisar y ahorrar – el agua, por ejemplo, que en algunas regiones europeas exige una gestión especialmente previsoras;
- > los efectos negativos de la actividad humana sobre el medioambiente, como los derivados nitrogenados excedentarios, la utilización de abonos químicos que contaminan el agua de las capas freáticas, los productos químicos (plaguicidas, reguladores del crecimiento o aditivos de piensos...) que entran en los ciclos naturales y se acumulan en la cadena alimentaria, reduciendo la diversidad y la estabilidad de los ecosistemas y de la biosfera, etc.

Un análisis de las prácticas de uso debe incluir asimismo el uso del patrimonio arquitectónico: ¿cómo detectar los cambios de carácter y uso del patrimonio arquitectónico y establecer unos niveles adecuados de mantenimiento y renovación? Las posibilidades de reconversión del patrimonio abandonado también pueden evaluarse de esta manera, teniendo en cuenta las normas aplicables a la renovación del patrimonio arquitectónico y el reparto de responsabilidades institucionales.

Finalmente, otro aspecto importante de los sistemas de uso de los recursos son las energías renovables.

EJEMPLO

La cooperativa local "Baywind", situada en Ulverston (Cumbria, Inglaterra, Reino Unido), firmó un contrato para la gestión de la producción de electricidad de 5 turbinas con la Wind Company, empresa especializada en la energía eólica. El 60% de los que han comprado acciones proceden de la región. Los inversores perciben el 7% de los beneficios anuales netos que se obtienen de la venta de electricidad, cantidades que pueden convertirse en reducciones de sus facturas de electricidad. El 0,5% de los ingresos se invierten en operaciones para el ahorro de energía (por ejemplo, bombillas de baja tensión para el alumbrado público).

EJEMPLO

En la Sierra de Segura (Andalucía, España) la población y las autoridades locales recibieron una oferta de un grupo compuesto por la compañía eléctrica de Sevilla, el Instituto de Energías Renovables, que depende del Ministerio de Industria, y del Instituto de Ingenieros de Telecomunicaciones de Madrid para la electrificación completa de 57 viviendas repartidas entre cinco pueblos de montaña. La población aceptó sin dificultades las nuevas tecnologías gracias al trabajo de sensibilización que comenzó en 1988. En 1993, una asociación local, que más tarde se convirtió en el GAL, lanzó la idea de crear una "ruta fotovoltaica" en la que se asociaba la explotación de todas las energías renovables (agua, viento, biomasa). De esta manera se ha rejuvenecido la imagen que tenía el territorio y buena parte de los habitantes, que rechazan la idea de abandonar su pueblo, han comenzado a modernizar sus casas.

c) Las normas de uso:

las normas de uso y el cálculo de costes

¿Qué normas rigen los sistemas de uso? Aparte de la propiedad individual o colectiva están los sistemas de alquiler, los derechos de uso, etc. También hay normas establecidas para la utilización colectiva de los recursos, sobre todo el cálculo de costes para todo el colectivo.

Suele haber agentes individuales que explotan excesivamente los factores de producción accesibles al público, como el aire y el agua, o factores que no se tienen en cuenta en el cálculo de costes, como la fertilidad de la tierra, ya que el beneficio que consiguen pocas veces tiene en cuenta las pérdidas que han generado para la comunidad. Sin embargo, existen leyes y normas que regulan estos aspectos. Pero, ¿Hasta qué punto se aplican? ¿Cuáles son sus limitaciones?

En términos más generales, suele ocurrir que los recursos considerados como bienes públicos no tengan propietario que fije el precio de los mismos en función de su escasez. Esto puede dar lugar a importantes pérdidas para los territorios rurales. Muchos bienes medioambientales, originales y simbólicos de la autenticidad de un territorio (árboles únicos, biotopos aislados, especies raras, formas topográficas particulares, antiguos edificios...) han terminado por desaparecer debido a esta carrera por la productividad. La sociedad es consciente de ello, pero le cuesta reaccionar frente a la magnitud de esta amenaza.

Por lo general, recurre a dos tipos de medidas paliativas:

- > la creación de zonas y la determinación por ley de la vocación de los terrenos, lo que permite limitar los cambios de uso y comprometer a las autoridades en nuevos proyectos de desarrollo;
- > la negociación y la fijación de "normas de buena conducta" para los agricultores, los empresarios... siguiendo unos criterios de calidad especialmente rigurosos en las zonas sensibles (zonas de confluencia de aguas, zonas habitadas...).

d) Los valores: ser conscientes

de la necesidad de conservar y de renovar los recursos naturales

Detrás de las prácticas y las normas, hay una serie de valores que los habitantes atribuyen a los recursos físicos y naturales de su territorio y además, son conscientes de lo importante que es su conservación y renovación.

El valor que se da a los recursos depende, ante todo, del interés económico que presentan, pero hay otros tipos de valores que también entran en juego. Por ejemplo, en lo que concierne al mantenimiento de los setos, de los taludes, de los caminos, etc., la actitud del agricultor dependerá muchas veces de otras consideraciones que no sean el interés puramente económico.

Asimismo, la protección de la fauna local depende, ante todo, del valor que la población local otorga a las especies concernidas. En algunos casos, se consideran como un patrimonio que se debe proteger, en otros, como un simple recurso cinegético o incluso como una amenaza para sus actividades.

El valor que la población atribuye a los recursos físicos está ligado a la noción de "bien común", referencia común compartida de manera implícita entre los habitantes de un territorio.

El valor que se atribuye a estos recursos y la importancia que se dé a su conservación depende también del conocimiento que tengan los agentes locales del interés que revisten para el equilibrio ecológico. Una forma de reforzar estos conocimientos y de sensibilizar a la población consiste en la utilización de procedimientos de seguimiento y de difusión del impacto de las actividades humanas sobre los recursos naturales.

2.3 El paisaje y el espacio rural

El paisaje es, ante todo, la expresión visual del ordenamiento en el espacio de los recursos físicos del territorio. Pero también es un componente importante de la identidad territorial. Los cuatro elementos de análisis cuyo seguimiento proponemos introducen niveles de análisis cada vez más profundos de los paisajes y del espacio de los territorios rurales:

- > el análisis **del paisaje, en términos de su expresión visual** (análisis de lo que existe), ofrece una primera lectura de la relación entre el hombre y su entorno a lo largo de la historia;
- > el análisis de **la ordenación en el espacio de los recursos del territorio** permite comprender las distintas funciones del espacio rural en cuestión (nivel de las prácticas de uso);
- > el análisis de **las normas de acondicionamiento del paisaje y del espacio** – ya sean formales o implícitas – ofrece, por su parte, una lectura todavía más precisa de la relación que existe entre las actividades humanas y el entorno;
- > finalmente, el análisis de **la importancia que dan los habitantes al paisaje**, tanto como valor colectivo como por la identidad que confiere a su territorio, es el nivel de lectura más avanzado.

a) Lo existente: el paisaje en términos de su expresión visual

El paisaje es la manifestación presente de toda la historia de los ecosistemas naturales y de la interacción entre estos ecosistemas y la sociedad. Es una superposición de las distintas formas de uso que se han sucedido a lo largo del tiempo y lleva la huella de los conocimientos y de las inversiones de cientos de generaciones así como la marca de los flujos económicos locales. Encontramos estos rasgos en el espacio agrícola y/o natural, pero también en los espacios construidos: los pueblos, los lugares de transformación, comercialización y consumo de los productos y servicios, etc.

La interpretación de un paisaje es, por lo tanto, un elemento de información y de comprensión valioso a la hora de diagnosticar un territorio. Nos enseña cómo, a lo largo de los siglos, los hombres han sabido valorizar los recursos naturales y fijarse normas para la gestión de su territorio.

La lectura de un paisaje se puede hacer mediante la observación directa o mediante las fotografías (terrestres tomadas desde puntos estratégicos y/o aéreas), completándolas con mapas y comparándolas con fotografías más antiguas, etc. Además, resulta interesante fijarse en determinados ejes para resaltar la sucesión de distintos estratos, formas de uso del espacio, sistemas de producción, etc.

b) Las prácticas de uso: responder a las grandes funciones del espacio rural

El paisaje no es sólo el rastro visual de la historia del territorio. También es la expresión viva del espacio rural actual. Pero el espacio rural es objeto de amenazas que superan las que hayan podido crear los habitantes del territorio, amenazas que afectan al conjunto de la sociedad. Los paisajes rurales, por lo tanto, tienen un carácter marcadamente colectivo que va más allá de los límites del territorio.

Se espera del espacio rural que responda a varias funciones, lo que genera una serie de riesgos y oportunidades para los paisajes y la ordenación del espacio.

LAS DISTINTAS FUNCIONES QUE PUEDE TENER EL ESPACIO RURAL

Funciones	Ejemplos de lo que está en juego en términos de paisajes y ordenación del espacio
1- Función económica: <ul style="list-style-type: none"> > Asegurar una producción agrícola de calidad y que respete el medioambiente > Valorizar los recursos locales asegurando su regeneración: bosques, energía, etc.; > Asegurar el abastecimiento de los mercados locales > Atraer nuevas inversiones y activos. 	<p>Asegurar una sintonía entre la producción agrícola y el medio natural (relieve, tipos de suelos, recursos hidrológicos, etc.).</p> <p>Asegurar las vías de acceso a los mercados: valorizar las vías de acceso existentes y/o crear nuevas vías</p> <p>Crear/adaptar las demás infraestructuras necesarias para las actividades económicas.</p>
2- Función ecológica: <ul style="list-style-type: none"> > Conservar la biodiversidad; > Conservar y valorizar las especificidades naturales y paisajísticas; > Absorber el dióxido de carbono y otras sustancias contaminantes. 	<p>Asegurar una ordenación del espacio que maximice la biodiversidad: mantenimiento de la diversidad de los biotopos (setos, cursos fluviales, etc.), paisajes en “mosaico”; organización de corredores biológicos, etc.</p>
3- Función residencial: <ul style="list-style-type: none"> > Acoger a los que desean quedarse; > Integrar a nuevas poblaciones de origen urbano; > Asegurar la calidad de vida de los habitantes. 	<p>Asegurar el confort a la vez que se conservan los rasgos típicos de la arquitectura local, y que se asegura el confort.</p> <p>Asegurar la proximidad de los servicios.</p>
4- Función de cohesión: <ul style="list-style-type: none"> > Asegurar la inserción social y luchar contra la exclusión; > Acoger a las poblaciones de mayor edad; > Hacer del espacio rural un lugar de convivencia y ciudadanía. 	<p>Prever una organización del espacio que favorece los encuentros sociales y la integración de la población: plazas de los pueblos, lugares de ocio comunitarios, etc.</p>
5- Función cultural y educativa: <ul style="list-style-type: none"> > Promover los valores del patrimonio y de la historia local; > Hacer del espacio rural un lugar de educación y de descubrimiento. 	<p>Conservar y valorizar los rasgos visuales que forman parte de la identidad del territorio: arquitectura, patrimonio edificado, parcelario, etc.</p> <p>Hacer del paisaje un lugar de descubrimiento y de educación: centros de interpretación, etc.</p>
6- Función recreativa: <ul style="list-style-type: none"> > Responder a distintas necesidades de la sociedad urbana: lugares de descanso, de ocio, actividades deportivas y de puesta en forma, etc.; > Articular las necesidades de la población local y de los visitantes. 	<p>Asegurar la estética del paisaje.</p> <p>Construir lugares de frecuentación y espacios de ocio que resalten los valores del patrimonio.</p>

El análisis del paisaje es un elemento clave para apreciar la capacidad que tiene el territorio de responder a estas distintas funciones, sobre todo para ver cómo se articulan las funciones económicas, ecológicas y las relativas a la calidad de vida (estética, comodidad, vida social, educación y ocio, etc.).

A menudo, se cumplen algunas de estas funciones en detrimento de otras o entran en conflicto con otras (es el caso de algunas prácticas agrícolas intensivas, por ejemplo, que no tienen en cuenta el medioambiente, la estética o la calidad de vida). Por otra parte, los espacios dedicados a la agricultura intensiva no abastecen a los centros de consumo cercanos y las tierras marginales no parecen servir a nadie. Esta paralización de los espacios – explotación excesiva por una parte, abandono por otra – se traduce en la desaparición de las antiguas funciones del paisaje. El paisaje se empobrece, dado el cuestionamiento de sus vínculos funcionales con las poblaciones más cercanas. Esto es fuente de cierta preocupación social que va a la par con la cada vez mayor sensibilización respecto al daño que sufre el medioambiente y la integridad de los ecosistemas.

Contrario a estas tendencias, existen múltiples formas de complementariedad y de sinergia. Habrá que encontrar un equilibrio en la composición del paisaje que permita responder a las distintas funciones del espacio rural y reforzarlas mutuamente sin perjudicar a ninguna de ellas.

En base a este planteamiento, las actividades agrícolas ganaderas y silvícolas tendrán un papel esencial que desempeñar. ¿Cómo se puede lograr que la agricultura salga de los límites de su función productiva tradicional para convertirse también en un componente de las demás funciones? Esta cuestión, junto con la de la multifuncionalidad de la agricultura, se ha convertido en un elemento clave a nivel europeo.

c) Las normas de uso de los espacios rurales

El análisis funcional de los espacios rurales ofrece un nuevo planteamiento de la ordenación territorial. Al planteamiento que consistía en fijar normas de manera puramente administrativa (planes de ocupación del suelo, planes de desarrollo municipal, etc.) se añade hoy un planteamiento más complejo en el que los recursos naturales, la estética, la calidad de vida y la cohesión social adquieren cada vez más importancia.

Bajo estas condiciones, la ordenación del territorio requiere un planteamiento más asociativo, que presupone la confrontación entre distintas competencias y el compromiso de los agentes locales en la aplicación de las normas que se hayan acordado en común. Ya no es cuestión de seguir una serie de normas preestablecidas, sino de promover estrategias de concertación con el fin de garantizar la diversificación y la complementariedad de los modos de uso de los espacios y evitar su polarización.

La concertación puede llevar a que se definan orientaciones comunes respecto al paisaje y a la ocupación del espacio y que estén sometidas a contratos. En Francia, por ejemplo, los “contratos territoriales de explotación” condicionan una parte de las ayudas a los agricultores a determinados compromisos que hayan asumido en materia de respeto de normas medioambientales.

Conviene, por lo tanto, plantear la cuestión de la evolución de las normas de uso del espacio a nivel del territorio rural. ¿Nos encontramos en una situación en la que sólo prevalece el derecho, quedando cada cual libre de hacer lo que más le convenga dentro de los límites establecidos por los planes de ocupación del suelo definidos a nivel administrativo? ¿Existen otras formas de acuerdo para la conservación del paisaje? ¿Existen ya, o podrían surgir, procesos de concertación que llevarán al establecimiento de acuerdos de este tipo?

d) los valores: importancia del paisaje para los agentes locales y el paisaje como portador de imagen y de identidad

¿Cómo se puede fomentar la concertación y la reflexión colectiva respecto al uso de los espacios rurales y los paisajes? El vínculo entre los agentes locales y el paisaje como expresión de una identidad común es, sin duda alguna, un elemento clave. El paisaje, de hecho, interesa a todo el mundo ya que es el marco de vida al que nos identificamos.

A menudo, se trata de un vínculo subyacente. No se expresa directamente, pero se manifiesta en aquellas situaciones en las que el paisaje está amenazado. Por ejemplo, un acontecimiento que resalte su fragilidad puede bastar para provocar una reacción inmediata.

EJEMPLO

La gran tempestad de 1989 en Francia hizo que la población del territorio de Lanvollon (Bretaña, Francia) se diera cuenta que debían poner fin a la degradación del territorio provocada por la excesiva explotación de los suelos. Gracias a un amplio proceso de concertación entre los propietarios y las autoridades, se elaboró un esquema para la gestión de la zona que ha permitido reconciliar a la agricultura con el medioambiente en todo el territorio.

A menudo, son las transformaciones progresivas pero evidentes las que terminan por generar una voluntad colectiva de reconstrucción del paisaje original.

EJEMPLO

En Mallorca, la desaparición de los muros de piedra y de las terrazas cultivables debido a la emigración llevó al Consell Insular de Mallorca (Sierra de Tramuntana, Baleares, España) a crear una escuela-taller para formar a los jóvenes en las técnicas de construcción tradicionales. En 1991, el grupo LEADER lanzó un programa de ayuda a la restauración de terrazas y a la creación de rutas turísticas ("La ruta de la piedra"). La Sierra de Tramuntana se convirtió así en un lugar reconocido internacionalmente por su competencia en materia de construcción en piedra seca. Además, la rehabilitación del patrimonio paisajístico ha servido para crear empleo para muchos jóvenes de la región.

También se puede valorizar el paisaje integrándolo en otros elementos de la identidad territorial como, por ejemplo, la cultura.

EJEMPLO

En el Parque Natural del Alto Jura (Francocondado, Francia), se ha creado un festival, bautizado "Bis Repetita", que se basa en un inventario del "paisaje sonoro" realizado con un músico percusionista y un técnico del parque. Después se creó un recorrido turístico y varios productos multimedia para llegar hasta un público más amplio.

En este tipo de ocasiones es cuando se puede apreciar hasta qué punto están vinculados los agentes al paisaje, el lugar que ocupa en la identidad territorial y las posibilidades que hay de apoyarse sobre este vínculo para elaborar una estrategia.

El paisaje puede servir de "pantalla de proyección" para unificar a los agentes locales. Convertir al paisaje en tema unificador puede lograr que se pase de una problemática a corto plazo a una perspectiva a largo plazo, ya que el paisaje ayuda a "materializar" los intereses que están en juego.

2.4 Las relaciones exteriores y los mercados

Después de los recursos humanos, los recursos físicos y su ordenación en el espacio, un cuarto componente de la relación agentes-medioambiente es el constituido por las relaciones exteriores y los mercados. El entorno de un territorio no afecta solamente a sus habitantes sino a la sociedad en general. La sociedad tiene una serie de expectativas en términos de mercados y de exigencias formales que pueden servir de palanca a los agentes para desarrollar su territorio.

a) Lo que existe: descubrir las nuevas exigencias y su evolución

A nivel de los mercados, las exigencias de los consumidores se plasman sobre todo en una demanda de productos de calidad, de etiquetas basadas en una serie de condiciones ligadas al medioambiente, como la agricultura biológica, los productos de zonas protegidas, las nuevas exigencias en materia de ganadería (alimentación natural, bienestar de los animales, etc.) y los productos naturales en general. También entran dentro de esta categoría las exigencias medioambientales de los turistas respecto a los servicios que se les ofrece.

Junto a los mercados, encontramos otros tipos de exigencias más explícitas, como pueden ser las legislaciones y recomendaciones de las administraciones regionales, nacionales o europeas en términos de protección del medioambiente, la Agenda 21, los programas internacionales y nacionales de lucha contra la desertificación, etc. Más allá de estas exigencias oficiales, están las acciones de organizaciones de la sociedad civil a favor del medioambiente (movimientos de opinión, organizaciones no gubernamentales para la defensa del medio ambiente, etc.) que presionan todo lo que pueden para influir en las decisiones y recomendaciones de los poderes públicos y que suelen organizar acciones prácticas sobre el terreno.

De esta manera, muchos territorios rurales son objeto de intervenciones por parte de organizaciones ecologistas nacionales o internacionales que a menudo actúan en asociación con organizaciones locales y aportan al territorio una serie de conocimientos y apoyos de distinta naturaleza (institucionales, financieros, metodológicos, etc.) a favor del medioambiente.

Un inventario de estos distintos tipos de exigencias y/o intervenciones externas y de su evolución permitirá evaluar las oportunidades que se presentan para desarrollar la competitividad medioambiental del territorio. Por ejemplo, la creciente demanda de productos biológicos y naturales brinda una oportunidad para desarrollar las normas medioambientales en los sistemas de producción agrícola del territorio⁴.

b) Las prácticas de uso

¿Cómo se pueden valorizar estas nuevas exigencias en un territorio? ¿Esto afecta sólo a unos pocos factores individuales o existen ya planteamientos colectivos que puedan servir de base para normas comunes a nivel local? ¿Qué posibilidades hay de que surjan este tipo de planteamientos?

Por ejemplo, en lo que se refiere a los mercados, esto puede traducirse en la creación de etiquetas del territorio. A menudo, las etiquetas valorizan las calidades intrínsecas del producto sin mencionar las condiciones de producción, pero, para toda la producción de zonas rurales, ya sea alimentaria o turística, la referencia al medioambiente puede convertirse en un elemento clave de competitividad.

Muchas acciones de grupos LEADER han destacado la importancia de un vínculo manifiesto entre la calidad del producto y el paisaje, sobre todo para el caso de la carne. Al aceptar normas de explotación menos intensivas, los ganaderos han promovido etiquetas asociándolas a paisajes armoniosos o territorios en los que se practica también la acogida turística, la depuración de aguas, el respeto del bienestar de los animales...

EJEMPLO

En Umhausen (zona LEADER de Ötztal, Tirol, Austria) un empresario ha invertido en una instalación de mediana escala para el lavado de la lana con el fin de desarrollar una línea de productos textiles que no produce desperdicios en la cadena de transformación. La instalación, que aprovecha el agua de un río de dureza cero y que permite un lavado completo de la lana utilizando sólo jabón, no genera aguas residuales. Al reconstruir esta cadena de valor añadido a partir de la lana de ovejas alpinas, producto desvalorizado durante mucho tiempo, el empresario y el GAL desean diversificar las actividades del valle, que depende esencialmente del turismo de montaña, actividad de fuerte impacto sobre el paisaje.

EJEMPLO

Un joven empresario de Gaeltacht Cork (Irlanda) ha inventado un abono orgánico que se obtiene reciclando los desechos de una empresa de champiñones cercana. Con el apoyo del grupo LEADER ha creado una empresa para comercializar su producto que ha llamado "Earth-care Organic Compost".

c) Las normas

La valorización de la demanda exterior, surgida a través de los mercados o en términos de recomendaciones, requiere la realización de estudios preliminares, la negociación de acuerdos y la definición de normas, ya sea a nivel de una explotación o empresa individual o a un nivel más colectivo. A menudo lo que está en juego es la reducción de la presión que se ejerce sobre el medioambiente.

De esta manera, tanto las empresas como las autoridades locales pueden reducir considerablemente su consumo de recursos físicos y energéticos mediante la introducción de ciertas normas de producción reconocidas a un nivel más global, como la Agenda 21.

Por ejemplo, realizar una "auditoría ecológica" en una empresa permitirá reducir el consumo de agua, de energía y de materias primas, con lo que no sólo se consiguen ganancias financieras sino que también da una imagen positiva de la empresa.

El "balance ecológico" es un planteamiento más colectivo que supera la escala de la empresa individual. Permite evaluar el consumo de recursos naturales y el impacto sobre el medioambiente de un determinado tipo de producción o de una gama de producciones. Esencialmente, es un instrumento de orientación que permite escoger entre distintas soluciones.

d) Los valores reconocidos universalmente

La emergencia cada vez más clara de valores reconocidos universalmente, como el desarrollo sostenible, la calidad de los paisajes, la conservación del patrimonio, etc., es una baza considerable para la competitividad medioambiental de los territorios rurales. Además es cada vez más difícil que un territorio rural se mantenga alejado de estas cuestiones.

[4] La Comisión Europea está elaborando definiciones de indicadores agro-medioambientales pertinentes y ha publicado informes y otros documentos relativos a la integración de las preocupaciones medioambientales en la agricultura. Ver el sitio Internet http://europa.eu.int/comm/dg06/envir/index_es.htm

¿Cómo se reconocen y comparten estos valores universales a nivel del territorio? Está claro que la adhesión de los productores y otros empresarios a estos procesos de negociación de normas de producción difícilmente podrá hacerse si no se comparten una serie de convicciones sobre el respeto del medioambiente y la conservación del patrimonio, sobre todo si inicialmente no es evidente el interés económico que reviste.

2.5 Conclusión

A partir de aquí, se puede elaborar una síntesis de los distintos elementos que se han recopilado, considerando los cuatro niveles de análisis aplicados a cada componente del territorio.

Así se dispone de un análisis de la relación agentes-medioambiente bajo distintos ángulos, que se complementan y se articulan entre sí. Pueden aparecer entonces múltiples sinergias que ofrecen una visión de conjunto y que nos permiten sentar las bases de una estrategia para la mejora de la competitividad medioambiental.

COMPONENTES	NIVELES				
	1- Análisis de lo que ya existe	2- Prácticas de uso	3- Normas	4- Valores	
	Recursos humanos	Análisis en términos de la carga humana	Relaciones de explotación	Relaciones de propiedad	Relaciones de identidad
	Recursos físicos	Análisis en términos del potencial de explotación	Sistemas de explotación	Normas de uso	Consciencia de la necesidad de renovación
	Paisaje/ Espacio rural	Análisis visual de los paisajes	Funciones del espacio rural	Ordenación del territorio	Vinculación al paisaje
	Relaciones exteriores y mercados	Análisis de nuevas exigencias	Mercados afectados e intervenciones externas	Auditorías ecológicas, balances ecológicos, etc.	Adhesión a valores universales

Parte 3

Elaborar una estrategia para la mejora de la competitividad medioambiental

Elaborar una estrategia para la mejora de la competitividad medioambiental

Este capítulo trata de la elaboración de una estrategia para la mejora de la competitividad medioambiental en función de la situación y de los elementos que están en juego en un determinado territorio rural. Dada la diversidad de situaciones que pueden surgir en la práctica, trataremos en primer lugar las cuestiones generales antes de dar algunos ejemplos concretos.

3.1 De los planteamientos clásicos al planteamiento territorio-proyecto

En materia de medioambiente, los planteamientos estratégicos que han dominado en el pasado se caracterizan, por lo general, de la siguiente manera:

- > corresponden esencialmente a **intervenciones sectoriales basadas en el medioambiente** que no están integradas en otras formas de intervención;
- > las conciben y las ejecutan, principalmente, **los poderes públicos**, sin que exista una asociación real con otras estructuras privadas o asociativas;
- > en su mayoría, son **estrategias defensivas y restrictivas** que a veces no bastan para superar la confrontación entre la protección del medioambiente/el desarrollo;
- > a veces son **estrategias de compensación**, elaboradas para actuar de contrapeso o para limitar los daños causados por las empresas o incluso para paliar las insuficiencias mediante acciones de sensibilización y educación de productores y consumidores.

a) Intervenciones sectoriales, centradas en el medioambiente

En los planteamientos estratégicos clásicos, los recursos naturales y el medioambiente se tratan como un objeto en sí, sacado de su contexto, que se debe proteger de las agresiones externas y de la explotación abusiva.

Esto se debe a que la protección del medioambiente está a cargo de servicios especializados que forman parte del estado (ministerios de medioambiente, servicios hidrológicos y forestales...) y cuyos planteamien-

tos son, de hecho, sectoriales. En el pasado, estos servicios solían ignorar la relación entre los habitantes y su medioambiente o la trataban como un elemento marginal, incluso como una amenaza potencial, pero nunca como una baza y todavía menos como elemento clave de un planteamiento integrado para el medioambiente.

En la actualidad, sin embargo, observamos una clara evolución en las intervenciones de los servicios especializados, sobre todo en su intento de establecer relaciones más estrechas con los agentes locales. En Francia, por ejemplo, la Organización Nacional de Bosques (ONF- Organisation Nationale des Forêts) realiza varios experimentos locales, como la implantación, cerca de La Mure en Isère (Ródano-Alpes), de un arboretum con la participación de las escuelas locales que se ha concebido como un espacio pedagógico y de descubrimiento ecológico para los niños y los discapacitados.

b) Estrategias estatales defensivas

Legislar y regular

Existe una multitud de legislaciones y reglamentos restrictivos para la protección del medioambiente y de la salud humana que, cada vez más, se armonizan a escala europea con el fin de ofrecer un marco coherente en la defensa de la calidad de la vida y para evitar los efectos desastrosos de un posible “dumping ecológico”.

Existen, por ejemplo, reglamentos sobre el nivel de nitratos en las aguas de las capas freáticas, una prohibición sobre la utilización de las hormonas en la alimentación animal, valores máximos sobre las distancias que se pueden recorrer en el transporte de animales hacia los mataderos y procedimientos de autorización de plaguicidas y de organismos modificados genéticamente. Estas medidas de control pueden utilizarse como un elemento de promoción de cara a los consumidores que buscan productos sanos.

EJEMPLO

El día en que la cooperativa Nuovo Cilento, situada en el Parque Nacional de Cilento (Campania, Italia), decidió prohibir el uso de plaguicidas en la producción de aceite de oliva biológico a partir de una variedad local de olivo, el WWF Italia le ayudó a comercializar este aceite a través de una organización afiliada que utilizaba el oso panda como logotipo. A partir de ahí no cesó de crecer la producción: de las dos toneladas producidas por cinco agricultores en 1995, se pasó a trece toneladas producidas por quince agricultores.

Creación de parques naturales

Muchos GAL intervienen dentro o junto a algún **Parque Nacional** y la mayoría de las zonas LEADER incluyen **paisajes protegidos** y **Parques Naturales regionales**. Estos últimos, así como las **Reservas de la Biosfera de la UNESCO**, se han constituido para conservar y desarrollar el patrimonio de espacios reformados por la actividad humana. Estas zonas protegidas están sometidas a una serie de restricciones de explotación destinadas a prevenir la desaparición de los elementos paisajísticos, los monumentos históricos y las especificidades arquitectónicas. La clasificación como Reserva de la Biosfera, auténtica “etiqueta medioambiental mundial”, puede representar una oportunidad cuando se intenta recuperar una competitividad territorial que se ha perdido.

EJEMPLO

Cuando se decidió crear una “Reserva de la Biosfera” en la aislada región montañosa de Rhön, situada en la frontera de los tres Länder alemanes de Baviera, Turingia y Hesse, nadie sabía cuál sería el futuro de esta “reserva” y muchos se mostraban escépticos. Se requirieron años de reuniones, encuentros, campañas de sensibilización y cursos de formación para que los agricultores locales mostraran un interés en el mercado local. En la actualidad, algunos hoteles de la zona ofrecen productos que en un 50% han sido adquiridos a proveedores locales. Estos hoteles utilizan como promoción el lema “desayuno local”. Además, la Reserva de la Biosfera ha conseguido que los agricultores con tierras a una altura de entre 700 y 1.000m, que estaban condenados a desaparecer, sigan existiendo gracias a los ingresos medioambientales y a la cría de ovejas de raza local destinadas a carnicerías de calidad.

c) Estrategias estatales de compensación

Reparar los daños

La primera generación de medidas de protección medioambiental ha solido limitarse al desplazamiento de las industrias contaminantes y a la instalación de vertederos en las zonas rurales, por lo general, cerca de las ciudades. Algunas de estas zonas intentaron sacar provecho ofreciéndose como receptáculos de desechos, pero los costes ecológicos, en términos de la imagen que se daba, han superado los beneficios financieros.

Otro ejemplo es el turismo de masas que, por culpa de la frecuentación excesiva de determinados terrenos (para el esquí de fondo, por ejemplo), ha creado tantos daños que los municipios han terminado por limitar el acceso o han obligado a los visitantes a utilizar el transporte colectivo. Las asociaciones turísticas intentan repartir mejor la frecuentación, diversificando la oferta en torno a otros polos de atracción.

EJEMPLO

El Parque Nacional de Hohe Tauern (Austria), situado en los Länder de Salzburgo, Tirol y Carinthia, se encuentra cerca de la ruta panorámica que lleva a Grossglockner, cumbre de los Alpes austríacos (3.797 m) que atrae a más de un millón de visitantes durante el periodo estival. El parque tiene asimismo una pista de esquí situada en el glaciar de Kitzsteinhorn. Conscientes de que ni una política de protección estricta ni el turismo masivo constituyen soluciones para una buena gestión del medio ambiente, la administración del parque y los tres grupos LEADER que operan en la región intentaron desarrollar un turismo de calidad en las zonas menos frecuentadas, basándose en la ecología como principal garantía de calidad. A partir del Parque Nacional, elemento unificador y de identidad de la zona, el grupo LEADER National-parkregion Hohe Tauern creó una etiqueta para los productos biológicos regionales (carne y productos lácteos sobre todo), que también utilizan los restaurantes gastronómicos y los artesanos.

Sensibilizar a productores y consumidores

Las autoridades regionales y nacionales y las organizaciones no gubernamentales para la protección del medioambiente pronto se dieron cuenta de que una política basada en el principio de “orden y mando” no tenía futuro: sin contar con una motivación intrínseca, la población nunca asumiría la responsabilidad de proteger un espacio del que se siente excluida; todo lo contrario, intentará infringir las normas. Por ello, se organizaron acciones de sensibilización de los agentes locales, a menudo acompañadas por un trabajo de educación con el fin de que se aceptaran las nuevas tareas y se aprendiesen nuevos oficios relacionados con la protección del espacio.

d) El planteamiento “territorio-proyecto”

Actualmente, los planteamientos a favor del medioambiente evolucionan a todos los niveles y conceden un lugar cada vez más importante a la participación de la población y a la búsqueda de nuevas formas de asociación. De esta manera ha ido surgiendo lo que podríamos llamar un planteamiento “territorio-proyecto” que se caracteriza por:

- > un rechazo de las intervenciones aisladas y una actitud a favor de la inclusión de las acciones medioambientales en una estrategia territorial de conjunto;
- > apoyarse, para ello, en una asociación que agrupe al sector público y al privado;
- > da a los recursos naturales un valor económico pero también un valor cultural, social, humano y prefiere el concepto de “bien común” al de “reserva protegida”;
- > lograr, de esta manera, conciliar explotación y conservación de los recursos;
- > inscribirse en un proyecto de conjunto, coherente, que garantice la conservación del medioambiente a largo plazo y que requiera menos estrategias de compensación;
- > apoyarse en un trabajo de consolidación de los vínculos de identidad de la población con su entorno.

El planteamiento del territorio-proyecto se distingue fundamentalmente de los planteamientos clásicos porque aborda la cuestión medioambiental a través de la relación agentes-medioambiente y no como un objeto en sí. La consolidación y el enriquecimiento de esta relación resulta beneficiosa también para el entorno, concebido no sólo como reserva de recursos naturales sino como un bien común, un capital económico, social, humano, cultural y estético.

3.2 Algunas orientaciones metodológicas

¿Cómo se elabora una estrategia de mejora de la competitividad medioambiental basada en un planteamiento territorio-proyecto? Como cabía esperar, encontramos las mismas etapas que para la elaboración de una estrategia territorial:

- > definir los objetivos en función de los cuales se podrá desarrollar una **orientación general**;
- > fijar **prioridades** en función de lo que se puede y no se puede hacer a corto, medio y largo plazo.
 - A partir de ahí, encontrar la mejor puerta de entrada (punto de partida);
 - buscar los métodos mejor adaptados a la ejecución a medio plazo;
- > luego, encontrar los métodos que permitirán la **mejor consolidación** a largo plazo;
- > no olvidarse de los métodos e instrumentos de **seguimiento-evaluación**, esenciales para evitar desfases entre la teoría y la realidad.

3.2.1 Escoger una orientación general

Elaborar y ejecutar un proyecto global que convierta el entorno y los vínculos que mantienen con él los agentes locales en un elemento clave de la especificidad del territorio

El aislamiento, la dispersión demográfica y la dificultad para lograr que sean viables los servicios locales de los territorios rurales hacen que, frecuentemente, estos territorios no puedan aumentar su nivel de competitividad más que aprovechando su especificidad. Este es un principio básico que los grupos LEADER⁵ han puesto en práctica plenamente.

El entorno y los vínculos que mantienen con él los agentes locales suelen ser un elemento clave de esta especificidad, aunque no se haya valorizado suficientemente. El entorno se asocia muchas veces a los testimonios del pasado (monumentos, sitios históricos...) o al medio natural (Parques Naturales...), o incluso a cierta calidad de vida (tranquilidad, aire puro, belleza de los paisajes...), pero rara vez se considera como un todo que contribuye de forma determinante a conferir una especificidad al territorio rural.

[5] Ver fascículo 1.

EJEMPLO

Los encargados del Parque Natural Regional del Alto-Jura (Francocondado, Francia) han elaborado una estrategia de integración de los agentes afectados para cada una de las cinco funciones atribuidas al este espacio natural:

- > **Tierra de naturaleza:** el parque desarrolla un detallado conocimiento de los espacios y de su evolución para alertar a los municipios de los riesgos de degradación;
- > **Tierra rural:** en concertación con las organizaciones profesionales y las colectividades, el parque ayuda al asentamiento de los jóvenes agricultores. Incita a la experimentación con los “derechos de producción patrimoniales”, apoya la producción de queso de alta calidad y apoya las iniciativas de diversificación (sobre todo mediante la atribución de la marca Parc);
- > **Tierra de conocimientos:** el parque se interesa por la elaboración de un inventario de los conocimientos tradicionales, por facilitar su modernización, por garantizar su promoción. Aparte de su dimensión económica, esta acción también tienen un objetivo cultural: ayudar a comprender la historia del patrimonio local. Por otra parte, incita a las empresas a integrar, como factores de desarrollo, las exigencias de calidad medioambiental, paisajística y humana;
- > **Tierra de acogida:** el parque ayuda a crear sinergías entre las estructuras turísticas con el fin de establecer una imagen coherente de toda la oferta disponible del Alto-Jura. Por otra parte, impulsa la planificación concertada entre las distintas estaciones de esquí con el fin de elaborar un esquema global de reestructuración de las zonas de esquí para así poder especificar las remodelaciones que tendrán que realizarse en un plazo de diez años;
- > **Tierra de coherencia:** el parque cuenta con una verdadera política de comunicación. Organiza manifestaciones culturales o festivas, desarrolla una misión educativa entre distintos tipos de público e intenta organizar a las fuerzas vivas a nivel de todo el territorio. El parque también se esfuerza por desarrollar una estrecha concertación y seguimiento con el estado y las regiones, con el fin de garantizar una ejecución eficaz de las políticas públicas para el desarrollo rural, ya sean de iniciativa europea o nacional. El parque es un socio privilegiado de estas instancias a la hora de experimentar con políticas innovadoras.⁶

Este ejemplo da una idea del potencial que ofrece el medioambiente y que con demasiada frecuencia es ignorado. También muestra lo importante que es organizar una profunda reflexión inicial sobre el entorno, considerado **en su globalidad**, con el fin de definir

objetivos **a largo plazo**. Dicha reflexión debe ser capaz de salirse de los sectores ya explorados, de imaginar soluciones nuevas y de insertarse en una estrategia territorial de conjunto en la que los agentes locales estén tan implicados como sea posible.

EJEMPLO

Lesachtal en Carinthia (Austria), es un remoto valle que cuenta como única vía de acceso una estrecha carretera. Ha sufrido una fuerte emigración de los jóvenes de la zona. Los campesinos de este valle de fuertes pendientes se dedican a la ganadería y la silvicultura. El turismo estival está estrechamente ligado a la actividad agrícola y no existen los teleféricos. Por otra parte, la vida asociativa y la cultura local son muy ricas. En los años 80, un auge de la conciencia colectiva permitió lanzar un programa de desarrollo del patrimonio arquitectónico basado en una orientación que se consideraba como “desfasada”: los habitantes, explícitamente, renunciaron a la construcción de un teleférico para los deportes de invierno y limitaron al mínimo los trabajos de mejora de la carretera de acceso. Se limitó el número de plazas turísticas, fijándolo en relación con el número de habitantes del valle. En la actualidad, Lesachtal es un modelo de desarrollo local sostenible. El turismo, que en el resto de Austria ha ido a la baja durante los años 90, aquí se ha mantenido a un alto nivel. También se han emprendido numerosas iniciativas para valorizar los productos locales (ganado ovino, productos artesanales, madera) y se han instalado nuevas empresas que han invertido la tendencia negativa que prevaleció durante largo tiempo.

Todo proyecto global a favor del medioambiente debe, ante todo, nacer de la voluntad de los agentes locales; los proyectos individuales deben reorientarse para adaptar el espacio a una nueva función. Desde un punto de vista económico, este tipo de planteamiento puede parecer menos rentable a corto plazo, pero, a más largo plazo, aporta beneficios a todos los niveles (económico, social, cultural...).

3.2.2 Definir las prioridades en función de lo que se puede hacer a corto, medio y largo plazo

Concebir y ejecutar un proyecto de competitividad medioambiental que se integre en una estrategia territorial global equivale a comprometerse a la vez en varios procesos distintos.

[6] Extracto del Journal du Parc n° 21, junio de 1999.

- > Por una parte, la movilización de los agentes locales tiene como objetivo la **sensibilización**, lo que requiere asimismo profundizar el **conocimiento** del entorno.
- > En la fase de ejecución, deben iniciarse **negociaciones** a todos los niveles: concertación con los propietarios, búsqueda de compromisos o transferencia de derechos, creación de nuevas formas de organización colectiva...
- > La **penetración de los mercados** es indispensable si se quiere asegurar la viabilidad del proceso ya que, por lo general, los propietarios, los que explotan los recursos y los empresarios no aceptan cambios salvo que se les asegure una viabilidad, por lo menos, a medio plazo. Todo compromiso que se pueda lograr

en el marco de políticas globales o acuerdos internacionales y que se traduzca en un apoyo preferencial (Agenda 21, medidas agro-medioambientales de apoyo de la Política Agrícola Común...) también dependerá del acceso a los mercados.

- > Queda, finalmente, todo el trabajo de **transformación física** del territorio, concretización visible del proyecto global: acondicionamiento, nuevas plantaciones, nuevos sistemas de producción, etc.

Estos cuatro procesos son interactivos: no ocurren de manera sucesiva sino en paralelo y se refuerzan mutuamente. En el siguiente cuadro se propone un reparto de las posibles acciones a corto, medio y largo plazo para cada uno de estos procesos.

**POSIBLE REPARTO DE LAS ACCIONES PARA CADA UNO DE LOS PROCESOS
QUE SE DEBEN LLEVAR A CABO PARA MEJORAR LA COMPETITIVIDAD MEDIOAMBIENTAL**

Cuatro procesos interactivos	Conocimiento y concienciación	Negociaciones y medidas colectivas	Penetración de los mercados y búsqueda de compromisos externos	Transformación física del medioambiente
Corto plazo	Trabajo colectivo de percepción Establecimiento de un primer proyecto conjunto	Movilización y sensibilización de los propietarios Reactivación de antiguas formas de organización	Inserción en el mercado local Explotación de energías renovables Valorización de medidas medioambientales vinculadas a la PAC	Acciones piloto y demostraciones
Medio plazo	Trabajo de investigación sobre los conocimientos del entorno	Firma de acuerdos con propietarios y administraciones Creación de nuevas formas de organización	Inserción en los mercados de calidad ya existentes Creación de una etiqueta territorial experimental Asumir compromisos en el marco de acuerdos internacionales (Agenda 21)	Transformaciones progresivas
Largo plazo	Sensibilización de los niños	Acuerdos globales como las Cartas territoriales	Consolidación de la etiqueta territorial	Transformación efectiva global

3.2.3 Escoger un punto de partida

Lanzar las acciones que tienen un efecto visible a corto plazo a la vez que se preparan las acciones a más largo plazo

La importancia y el tiempo que requerirán cada uno de los cuatro procesos antes mencionados dependerán evidentemente del contexto, o en otros términos, de lo que tiene el territorio como punto de partida. En un territorio en el que los propietarios están ausentes y no muestran ningún interés, el proceso de negociación será sin duda más largo. Asimismo, en un territorio que disponga de tierras agrícolas de alto rendimiento en agricultura intensiva será más difícil movilizar a los agricultores a favor de cambios hacia sistemas de producción que respeten más el medioambiente.

A continuación se señalan varias posibilidades iniciales para cada uno de estos cuatro procesos.

a) Conocimiento y sensibilización

Explorar la percepción del medioambiente que tiene la población. La imagen que haya suscitado el medioambiente entre la población puede ayudar a que vuelvan a considerar el patrimonio como algo suyo, a que sean conscientes de las distintas funciones – a veces conflictivas – del territorio. Cuando proceda, puede resultar útil invitar a visitantes, grupos escolares... para que también aporten su punto de vista.

EJEMPLO

La población de dieciséis municipios de Toulous (Lorena, Francia) fue invitada por el Parque Natural Regional de Lorena a participar en una evaluación colectiva de los paisajes, realizada por medio de un atlas del paisaje que recensaba las riquezas ecológicas de la zona. El 3% de la población respondió a la llamada y sus observaciones sirvieron para elaborar una serie de propuestas que se referían a la travesía de los pueblos de la zona, a la restauración y mantenimiento de edificios públicos y al acondicionamiento de lugares de encuentro para los jóvenes. Los colegios aportaron su contribución organizando unas llamadas “clases paisajísticas” así como varias exposiciones en las que se presentaban los trabajos de los alumnos sobre este tema.

b) Negociación. Las acciones basadas en un elemento fuerte de la entidad local pueden resultar interesantes para movilizar más fácilmente a los propietarios, a otros agentes concernidos y para identificar a los portadores de proyectos que podrían facilitar las negociaciones y dar una mayor envergadura al proceso que se ha iniciado.

EJEMPLO

En el Vale do Minho (Portugal), el grupo LEADER ha apoyado la iniciativa del alcalde de un pequeño municipio que deseaba renovar, con fines turísticos, las casas tradicionales que antiguamente se utilizaban para la transhumancia estival. Gracias a su tenacidad y al hecho de que se trataba de un elemento fuerte de la identidad local vinculado a tradiciones todavía vivas en la memoria de los propietarios, la negociación progresó rápidamente y la acción se ejecutó en dos años. Las viviendas, cuya arquitectura original se respetó, disponen ahora de todos los elementos modernos de confort y una de ellas alberga un espacio dedicado a la gastronomía y a la venta de productos locales. En paralelo, se ha organizado una animación local centrada en las actividades tradicionales vinculadas con la transhumancia y también se ha creado una sociedad para la explotación turística en la que se agrupan los propietarios. Esta acción le sirve ahora de palanca al grupo LEADER para apoyar a otras acciones de valorización del medioambiente, sobre todo en las zonas montañosas abandonadas por las últimas generaciones.

c) Penetración de los mercados y búsqueda de compromisos externos

A menudo es más fácil comenzar con los mercados locales, más fáciles de dominar y que además presentan la ventaja de permitir que se establezcan lazos directos entre productores y consumidores. Las acciones destinadas a la producción de energía renovable son un buen ejemplo de esta lógica.

EJEMPLO

En Deutsch-Tschantschendorf (Burgenland, Austria), una cooperativa rural, nacida en la primavera de 1993, creó una estación de calefacción central de 1.100 kw en octubre de 1994. La central se alimenta de la leña y de las cortezas procedentes, casi exclusivamente, de la limpieza de los bosques circundantes. Además, un sistema de 325 m² de paneles solares suministran agua caliente a 29 usuarios, sobre todo en verano cuando la caldera está apagada, el resto del año aportan un suministro suplementario de energía. El proyecto se integra en un programa bautizado “Región de las Energías Renovables”, que afecta a toda la zona de Güssing. La construcción de la central se realizó en gran medida gracias a un sistema de auto-ayuda, que suele utilizarse mucho en esta región en la que los campesinos suelen trabajar a tiempo parcial en la construcción.

EJEMPLO

El grupo LEADER Stirling (Escocia-Reino Unido) ofrece, con la ayuda de un asesor especializado, un apoyo técnico a las empresas locales que deseen realizar un balance energético – que consiste en estudiar las mejoras que permitirían disminuir el consumo de energía. Se invitó a las empresas a que participaran colectivamente en esta medida y, a cambio, obtuvieron mejores precios para la electricidad suministrada por las empresas privadas que – como consecuencia de la liberalización – se encargan de la distribución de la energía en toda la zona.

Para facilitar la viabilidad a corto plazo de nuevas formas de explotación que sean más respetuosas con el medioambiente, también es posible movilizar apoyo del exterior, como, para la agricultura, las medidas agro-medioambientales de la PAC (antiguo reglamento 2078/92, reglamentos sobre la agricultura biológica...).

d) Transformación física del entorno

Este proceso, que por lo general suele comenzar después de los otros tres, puede lanzarse desde el comienzo y tener un valor demostrativo: una cierta transformación del entorno puede levantar interés o incluso servir de ejemplo que ayude en el proceso de sensibilización y de negociación.

EJEMPLO

En Trièves (Ródano-Alpes, Francia) el centro Terre Vivante, creado por el grupo LEADER en colaboración con una asociación ecologista y con un municipio, ofrece ejemplos a pequeña escala de sistemas de explotación sostenible (en el ámbito de la agricultura biológica, de la jardinería, del tratamiento de desechos, etc.). El centro sirve ahora de base para acciones de sensibilización y demostración dirigidas a los agricultores, los residentes, los órganos de decisión...

Este tipo de intervención es especialmente interesante en situaciones de degradación en las que es urgente intervenir.

EJEMPLO

En Vindelfjällen (Suecia) el grupo LEADER, enfrentado a la degradación de los bosques provocada por la explotación comercial intensiva de una especie única que servía para la fabricación de pasta de papel, creó un centro de demostración de métodos de explotación que respetan la biodiversidad y los ecosistemas locales, sobre todo de las zonas húmedas.

3.2.4 Ejecutar un proyecto de dimensión territorial apoyándose en acciones que se pueden realizar a medio plazo

En la fase de ejecución es cuando está en juego la credibilidad y la viabilidad del proyecto. Por ello hay que realizar acciones más detalladas que se puedan realizar a medio plazo.

a) Conocimiento y sensibilización

Los trabajos de investigación apoyados por investigadores universitarios pueden lograr aumentar los conocimientos sobre el entorno local y poner de relieve otras oportunidades.

EJEMPLO

Los habitantes de South-Pembrokeshire, en Gales (Reino Unido), con vistas a la organización de actividades turísticas, profundizaron sus conocimientos del patrimonio natural y arquitectónico de su territorio gracias a la ayuda de historiadores, antropólogos y del grupo LEADER. Tener conciencia del valor del patrimonio fue una de las claves del éxito ya que permitió el desarrollo de un turismo respetuoso con el entorno y basado en el orgullo que sentían los habitantes. Progresivamente se fueron integrando en este proceso otros elementos de la identidad local como pueden ser el tradicional sentido de la hospitalidad de estas poblaciones o la gastronomía regional.

b) Negociación

La movilización de los distintos agentes en la fase inicial permite, en la fase de ejecución, encontrar formas de combinar intereses que faciliten el acercamiento entre todos. Entre otras cosas, podrán desempeñar un papel clave las acciones que permitan superar los conflictos entre intereses económicos y ecológicos, individuales y colectivos y que garanticen un cierto rendimiento a corto plazo sin comprometer los intereses a largo plazo.

EJEMPLO

En Estíria (Austria), el movimiento de autoconstrucción de placas solares muestra que los intereses económicos (en este caso, la baja del precio de la energía para el usuario) pueden combinarse perfectamente, en un proyecto conjunto, con la curiosidad técnica y con los ideales. Tras un lento inicio con los agricultores a tiempo parcial de comunidades rurales y periurbanas, la experiencia se extendió rápidamente hacia otras regiones y grupos profesionales. Se creó una asociación de apoyo a los grupos de autoayuda para el ensamblaje de placas solares. La comunica -

ción entre los grupos, la asociación y los suministradores permitió escoger las técnicas más apropiadas. Al cabo de quince años de existencia, la asociación se ha convertido en un grupo internacional de asesores y la región es actualmente la mayor consumidora de energía solar en Europa – hecho en el que ha basado su especificidad.

c) Penetración en los mercados y búsqueda de apoyos externos

A medio plazo, aprovechando las nuevas exigencias que tienen los consumidores, es posible penetrar en mercados de productos de calidad exteriores al territorio.

EJEMPLO

Diecinueve agricultores de Coteaux du Lyonnais (Ródano-Alpes, Francia) se organizaron en agrupaciones de interés económico (AIE) con el fin de comercializar sus productos en un punto de ventas colectivo. Como local de ventas se utiliza un edificio para el acondicionamiento de la fruta que ha puesto a su disposición un miembro de la AIE (a 25 km. de Lyon). El abanico de productos que venden es muy variado: fruta fresca, hortalizas frescas, confituras, zumo de fruta, vinos, queso de oveja, salchichones, aves, conejos, patés, carne en conserva, sorbetes de fruta. Lo original de esta acción reside en la fabricación in situ de tartas, patés y pasteles de manzana por los propios consumidores que vienen a pasar el fin de semana al campo. De esta manera, los habitantes de la metrópolis lyonesa están más que seguros de la calidad de los productos que consumen.

También puede uno apoyarse en los acuerdos internacionales (Agenda 21, entre otros) para favorecer la concertación entre poderes públicos locales y para asegurar su integración en redes más amplias.

EJEMPLO

En el alto valle de Möll (Carintia, Austria), que se encuentra en el Parque Nacional de Hohe Tauern, un grupo de trabajo sobre el medioambiente y la energía, organizado por el grupo LEADER, ha convencido a los seis municipios del valle a unirse al movimiento Alianza Internacional para el Clima. Tras un estudio de viabilidad, los seis municipios firmaron un contrato cuyo objetivo es llevar a cabo toda una serie de innovaciones en materia de gestión del medioambiente.

d) Transformación física del medioambiente

Tras una fase inicial de carácter demostrativo, se pueden comenzar procesos de transformación a medio plazo.

EJEMPLO

El grupo LEADER Meitheal Forbartha na Gaeltachta (Irlanda) ha apoyado, en la península de Dingle (Kerry), un proyecto de valorización de antiguas rutas de peregrinos. Tras crear una asociación de desarrollo local, la acción ha requerido principalmente la realización, junto con los principales agentes locales, de un inventario de recursos naturales y culturales de la zona. El proyecto, muy anclado en la historia de ese aislado territorio, incluye una importante dimensión medioambiental (renovación de sitios, senderos, etc.) y ha tenido muchas consecuencias positivas en la actividad turística y agrícola, pero también en la dinámica local de dos remotos pueblos. El mantenimiento de los sitios incluidos en el proyecto ha provocado una verdadera sensibilización medioambiental: la población ha descubierto el yacimiento de actividades económicas nuevas que ofrece la protección y la valorización del patrimonio natural y cultural y varios agricultores se han reorientado hacia la producción biológica y los productos agro-alimentarios de calidad.

3.2.5 Consolidación

Asentar el proyecto territorial en una perspectiva a largo plazo

En esta fase, se deben crear nuevos sistemas de producción y de gestión del medioambiente, forjar una nueva identidad, enriquecer los vínculos entre los distintos agentes y asegurar una inserción sólida en los mercados (consolidación de los cuatro procesos).

EJEMPLO

En el Ticinese, región cercana a Milán (Lombardía, Italia) pero todavía bien conservada, los habitantes, preocupados por la creciente presión urbana pidieron la creación de un Parque Natural. El nacimiento del parque Ticino, con una superficie de 90.000 hectáreas, gracias a un trabajo de concertación entre autoridades y agentes locales, a la acción de un centro europeo de información y animación rural (Carrefour europeo) y a la sensata utilización de las medidas medioambientales de la PAC (reglamento de 2078/92), se convirtió entonces en punto de partida de nuevas prácticas respetuosas con el medioambiente, sobre todo en la agricultura (introducción de la biodiversidad en los cultivos y de los setos, creación de corredores biológicos entre zonas silvícolas, uso restringido de abonos químicos). Poco a poco, se instauraron normas comunes de explotación ecológica, que dieron lugar a una marca de calidad que, por su éxito ante los consumidores, asegura la viabilidad económica de las explotaciones agrícolas y la competitividad del territorio.

EJEMPLO

El Pays Cathare (Midi-Pirineos, Francia) ofrece otro ejemplo de consolidación, esta vez, en el ámbito de los recursos patrimoniales. El patrimonio histórico y arquitectónico (castillo y dependencias), que hasta entonces estaba totalmente abandonado, se pudo recuperar y revalorizar gracias a que se reforzó la identidad de este territorio basándola en el pasado de Cathare y gracias a un proceso de negociación, comenzado hace unos veinte años entre asociaciones y agentes locales. El lanzamiento de la marca “Pays Cathare”, atribuida a los productos y servicios locales que se venden a los turistas y que respetan las normas de calidad, ha permitido consolidar su inserción en los mercados. De esta manera, gracias a la revalorización integral de su patrimonio histórico, este territorio, antaño olvidado, ha logrado pasar a la fase de competitividad territorial.

3.2.6 Seguimiento-evaluación

El seguimiento-evaluación desempeña un papel esencial en la evolución de los cuatro procesos porque gracias a un seguimiento regular y a un buen conocimiento de la evolución es posible crear sinergias y encontrar soluciones que permitan superar los posibles bloqueos.

EJEMPLO

En el Pays de Lanvallon (Bretaña, Francia), mediante un seguimiento del paisaje y, sobre todo, exponiendo en reuniones con las autoridades fotos recientes y otras tomadas diez años antes, el grupo local logró sensibilizar a los cargos electos y a los agentes locales para que participaran en una acción común para la restauración de los paisajes.

El seguimiento-evaluación a menudo requiere competencias particulares:

- > El seguimiento de los sistemas de transformación suele requerir la intervención de especialistas en recursos naturales (biólogos, químicos, ecologistas...).

EJEMPLO

En el Maestrazgo (Aragón, España) el grupo LEADER lanzó un amplio proyecto de limpieza de ciertos ríos contaminados o degradados mediante la creación de un “parque fluvial” cuyos objetivos son tanto ecológicos (depuración de las aguas, acondicionamiento de las riberas, multiplicación de la fauna, pero también el análisis previo de la erosión del suelo, mejora, conservación y valorización del patrimonio silvícola), como sociales (formación de la población local, mejor gestión municipal y

explotación del río como elemento de identidad cultural) y económicos (creación de empresas de tratamiento del agua y desarrollo del turismo). Este proyecto requiere un seguimiento-evaluación permanente del estado de los ríos, para el cual el grupo LEADER recurre a biólogos y químicos de la Universidad de Zaragoza.

- > El seguimiento de los procesos de sensibilización y de negociación requiere capacidades de observación y de comprensión de las posiciones de cada agente implicado, que los propios técnicos del GAL a menudo sólo adquieren con la experiencia.
- > El seguimiento del proceso de inserción en los mercados requiere un buen conocimiento de los problemas comerciales (mercadotecnia, proceso de fidelización de los clientes, análisis prospectivo de la demanda, etc.).

3.3 Crear una dinámica colectiva

El proceso de consolidación progresiva que acabamos de describir puede toparse con múltiples obstáculos y dificultades. Es entonces cuando se deben explotar todas las ocasiones que haya para crear una dinámica colectiva, en particular:

- > jugando con la capacidad de reacción colectiva frente a una amenaza exterior;
- > utilizando todo lo que pueda facilitar la negociación entre agentes mediante la elaboración de una percepción común de los problemas y oportunidades;
- > utilizando los instrumentos financieros disponibles;
- > intentando crear un efecto “bola de nieve”.

a) Jugar con la capacidad de reacción colectiva

La aparición de una amenaza para el medioambiente local puede generar movimientos “de reacción”, que pueden transformarse en movimientos “proactivos” para la valorización del territorio si se establecen vínculos entre todos los que persiguen un objetivo preciso, por un lado, y el abanico más amplio constituido por los agentes preocupados, ante todo, por la calidad de vida y por los bienes colectivos, por otro.

EJEMPLO

La agencia de desarrollo local de Waldviertel-Management surgió de un movimiento de defensa nacido como reacción a un plan nacional para la instalación de un vertedero de desechos nucleares. En Waldviertel (Baja Austria), que había conocido varios decenios de declive económico y de

fuerte emigración, los agentes locales se vieron estreme - cidos por esta amenaza. Fue entonces cuando se agrupa - ron en el movimiento Pro Waldviertel, que desde entonces se ha convertido en portador de una nueva voluntad de trabajar juntos para restaurar la calidad de vida y las fuer - zas productivas. El mérito que tiene este movimiento es haber logrado transformar una protesta pública pasajera en una organización perenne para el desarrollo local com - puesta por una red de agentes públicos y privados.

b) Utilizar todo lo que pueda facilitar la negociación entre agentes

Los trabajos sobre la percepción que se tiene del entorno utilizando instrumentos de visualización – como mapas del territorio en los que se reflejan los problemas o las oportunidades existentes o los flujos entre el territorio y el exterior – pueden ofrecer una excelente oportuni - dad para renegociar con los agentes con el fin de que evolucionen las posiciones adoptadas por unos y otros.

EJEMPLO

En Francia, las acciones colectivas y participativas para volver a apoderarse del patrimonio medioambiental pue - den apoyarse, cuando reciben el apoyo de las autorida - des municipales e intermunicipales, en la Carta Paisajís - tica y en la Carta del Territorio elaboradas por Mairie-Conseil⁷, una agrupación de servicios dirigidos a los pequeños municipios y a la Federación de Parques Naturales Regionales. Concebidas para su utilización a nivel local, con estas cartas se pretende lograr un com - promiso común entre todas las partes interesadas.

c) Apoyarse en los instrumentos financieros disponibles

Los instrumentos financieros disponibles, sobre todo aquellos de que dispone LEADER, pueden ser un recurso útil cuando se intenta suscitar una dinámica colectiva y desbloquear de situaciones.

EJEMPLO

En Vinschgau/Val Venosta (Trentin-Alto Adagio, Italia), al grupo LEADER le han pedido los hoteleros que acon - dicionen una pista ciclista en el valle para los turistas, pero el proyecto se topa con la oposición de los agricul - tores (que no quieren encontrarse con ciclistas por los caminos que hasta entonces han estado reservados a los tractores), y genera ciertas dudas entre los cargos elec - tos, que no se atreven a obrar contra la voluntad de los agricultores. El grupo LEADER logró finalmente el acuerdo

de los agricultores reuniendo a todos los agentes con - cernidos en torno a un mapa y jugando con el hecho de que LEADER anteriormente había financiado el remoza - miento de los refugios de pastores

d) Intentar crear un efecto “bola de nieve”

Las múltiples interacciones entre agentes individuales y colectivos dan nacimiento a una especie de capullo de seda invisible, en el que se forja una nueva capaci - dad colectiva de gestión de los recursos locales.

EJEMPLO

Tras la reunificación de Alemania, una decena de pueblos de la zona de Seelow, al este de Brandeburgo, decidieron relanzar la economía local. El municipio de Wulkow, apo - yado por las autoridades del Land, que dan a este pro - yecto un valor demostrativo para el conjunto de Brande - burgo, optaron por un modelo de “desarrollo ecológico global” cuyo objetivo central es la creación de empleo. Con el fin de extender la acción al resto de la zona, se lan - zaron en paralelo varias acciones coordinadas: renovación del pueblo, utilización de energías renovables (valoriza - ción de la biomasa), tratamiento de aguas residuales, diversificación de la agricultura hacia la producción bio - lógica y la piscicultura, etc. Todos estos proyectos se arti - culan dentro de una red que sirve de enlace entre los socios de la asociación, los municipios y los productores y que anima “Ecogranero” (Ökospeicher), asociación de unos 100 voluntarios que trabajan en contacto con otros organismos similares de toda Europa. En este caso con - creto, la reestructuración de los pueblos se hizo al mismo tiempo que la reestructuración de la sociedad de civil.

3.4 Ejemplos de estrategias

La descripción que acabamos de ofrecer de las etapas que constituyen una estrategia para la mejora de la competitividad medioambiental corresponde a un tra - yecto completo que integra los distintos niveles de intervención.

Sin embargo, los ejemplos que se han dado para ilustrar cada uno de los procesos durante cada una de sus fases (punto de partida, ejecución, consolidación, segui - miento-evaluación) y los distintos medios que pueden utilizarse para crear una dinámica colectiva son, en su mayor parte, ejemplos parciales de estos procesos.

[7] Mairie-Conseil, 44 rue de l'Université F-75006-Paris.

El hecho es que lograr que los territorios rurales adquieran una verdadera competitividad medioambiental no es nada fácil, y esta dificultad se explica por:

- > la complejidad de los procesos que se deben poner en marcha;
- > el hecho que el medioambiente sea una preocupación reciente hace que la experiencia en este campo sea todavía limitada;
- > la difícil articulación entre los distintos tipos de intervenciones e instrumentos disponibles. Una verdadera estrategia de competitividad medioambiental necesaria, sobre todo, poder establecer vínculos con la ordenación territorial y con las ayudas a los agricultores, dos ámbitos que quedan fuera del campo de intervención de LEADER.

A esto, se añaden otras razones más directamente ligadas al contexto mismo en el que se encuentran los territorios rurales. Para poder lanzar los cuatro procesos que se han descrito anteriormente, es indispensable que se den dos condiciones:

- 1) una relación de fuerzas entre las exigencias de producción y las preocupaciones medioambientales que no sea demasiado desfavorable a estas últimas. En los territorios rurales siempre se observa un conflicto más o menos latente, más o menos implícito entre ambos. Y éste debe abordarse directamente en el marco de un planteamiento territorio-proyecto para poder superarlo. Pero a menudo, son tales los intereses económicos que suelen darse en el medio rural que apenas hay lugar para preocupaciones de tipo medioambiental;
- 2) la presencia, a nivel local, de un número mínimo de agentes en los que apoyarse. Esto nos lleva a definir cuatro tipos de territorios, dependiendo de que una, ninguna o las dos condiciones se cumplan.

LOS CUATRO TIPOS DE TERRITORIOS RURALES, DEFINIDOS EN FUNCIÓN DE LAS DOS CONDICIONES INDISPENSABLES PARA EL LANZAMIENTO DE UNA ESTRATEGIA DE MEJORA DE LA COMPETITIVIDAD TERRITORIAL

		Las preocupaciones medioambientales no ceden a la presión de los intereses económicos	
		Si	No
Hay agentes locales en los que apoyarse	Si	Tipo 1	Tipo 2
	No	Tipo 3	Tipo 4

3.4.1 Ejemplos de estrategias para los territorios de Tipo I

(existen agentes locales en los que apoyarse y preocupaciones medioambientales que no ceden a la presión de los intereses económicos)

En los territorios de Tipo I, se cumplen todas las condiciones para lanzar una estrategia de mejora progresiva de la competitividad medioambiental.

Las diferencias entre estrategias en estos casos se deben, ante todo, a las vías de entrada que se vayan a utilizar.

En los dos ejemplos antes mencionados, teníamos como vías de entrada: 1) el trabajo consistente en la introducción de normas territoriales de producción ecológica entre los agricultores (Ticino); 2) la recuperación del patrimonio histórico en base a una nueva identidad territorial (Pays Cathare).

A continuación se ofrecen otros dos ejemplos de estrategias que utilizan otras vías de entrada.

Las estrategias que utilizan como vía de entrada la existencia de un Parque Natural

EJEMPLO

En el territorio LEADER de Vindelfallen, situado en Lapo - nia, al norte de Suecia, el conflicto entre intereses econó - micos y exigencias medioambientales se focaliza en torno a la explotación sistemática de los bosques para la pro - ducción de pasta de papel, actividad que amenaza las zonas húmedas y la biodiversidad. El balance de fuerzas es por lo tanto favorable a un planteamiento medioambien - tal: en ojos de la población local de esta zona tan remota, el medioambiente parece la única oportunidad de desa - rrollo y la existencia de la Reserva Natural de Vindelfallen, creada en 1974, tiene un importante peso específico.

En este contexto, se creó un centro de estudios para niños en el pueblo de Ammarnäs en 1970, es decir antes de la creación del parque en el que se encuentra ubicado. Este centro, al igual que los otros doce con los que cuenta este país, ofrece a los niños de Suecia, e incluso de los países vecinos, la oportunidad de entrar en con - tacto, de forma pedagógica, con el entorno natural y con las tradiciones y la cultura local en lo referente a la ges - tión del espacio. El centro sirve asimismo para la for - mación de estudiantes de las dos universidades vecinas.

Recientemente, el centro se encargó de la gestión de un lugar abandonado que, por el hecho de estar cerca de un lago, les da la oportunidad a los niños de descubrir las tra - diciones de la pesca. El centro quiso construir una pequeña

casa en los alrededores de este antiguo sitio y obtuvo sin pro - blemas la autorización correspondiente del colectivo local, pero la autorización de la región, que también era nece - saria, ya que el sitio se encuentra en la reserva de Vind - lefjallen, no fue concedida con el pretexto de que se que - ría conservar el carácter silvestre de la zona. Se informó entonces a la prensa y a las autoridades regionales se les reprochó el no tener en cuenta las necesidades educativas de los niños que deben aprender a respetar su entorno. Las autoridades se vieron obligadas a reconsiderar su posición y finalmente concedieron el permiso.

Este malentendido institucional, producto de la distan - cia que separa a la población de las instituciones regio - nales, dejó entre los habitantes un sentimiento de ais - lamiento político y, de pronto, los habitantes desearon que las decisiones relativas a la Reserva Natural se toma - sen a nivel municipal. El grupo LEADER local intenta favorecer el diálogo y la comprensión mutua organizando foros entre representantes de los pueblos, de los muni - cipios y de las instancias regionales y nacionales.

Estrategias que utilizan como vía de entrada las actividades concertadas para la renovación de un pueblo

Alemania y Austria ofrecen varios ejemplos de acciones concertadas cuyo objetivo es la renovación de pueblos en crisis.

EJEMPLO

A mediados de los años 80, la fuerte crisis estructural de las industrias rurales de la región de Kirchdorf, en Alta - Austria, llevó a los miembros del consejo municipal de Stein - bach an der Steyr a promover un desarrollo local sostenible y para ello, tuvieron que establecer un consenso en torno a una serie de normas y de principios de cooperación. En los años subsiguientes, asistimos a una participación activa de cerca del 40% de la población local involucrada en la realización de distintos proyectos. Con la condición de res - petar las normas básicas establecidas por el consejo, todos los portadores de ideas nuevas que encajen en una pers - pectiva de desarrollo local sostenible obtienen un recono - cimiento oficial del colectivo local. Renovación del centro histórico, redefinición de zonas de concentración del hábi - tat, nuevo lanzamiento de los tradicionales almibares de fruta biológica, instalación de cuatro centrales de calefac - ción que utilizan la biomasa y creación de 124 puestos de trabajo en distintas empresas, son los resultados visibles de la “vía hacia el desarrollo sostenible en Steinbach”, nombre con el que los ciudadanos califican su empeño.

3.4.2 Ejemplos de estrategias para los territorios de Tipo 2

(hay agentes locales que pueden servir de apoyo pero las preocupaciones medioambientales tienden a ceder ante la presión de los intereses económicos)

En estos territorios, la fuerte presión económica – ya se trate de zonas de agricultura intensiva, de regiones turísticas o de zonas periurbanas en las que la especulación inmobiliaria se nota cada vez más – hace que resulte muy aleatorio el lanzamiento de estrategias de competitividad medioambiental. Por otro lado, existen agentes locales que pueden servir de apoyo para lanzar ciertas acciones.

Estrategia demostrativa a pequeña escala

Una de las posibles estrategias consiste en trabajar, inicialmente, a pequeña escala, escogiendo una zona más pequeña sometida a presiones menos fuertes y en la que se pueden concentrar las energías disponibles a nivel local para realizar un trabajo de protección del medioambiente.

EJEMPLO

En Ribatejo Norte (Portugal), territorio situado a unos 100 km. de Lisboa y sometido a una fuerte presión turística e inmobiliaria, una asociación ecologista, apoyada por el grupo LEADER, concentra su acción en la conservación de una zona de unos 20 km² ocupada por una montaña relativamente bien conservada. En esta zona era posible crear una relación de fuerzas que permitiera resistir a las múltiples presiones y amenazas que pesaban sobre ella. Poco a poco, la asociación logró movilizar a la población, a las escuelas, luego a los poderes públicos locales y finalmente a las autoridades nacionales, con lo que este lugar está en camino de ser declarado oficialmente zona protegida y ya figura en la lista portuguesa del programa Natura 2000.

La gran movilización local, por su magnitud, ha logrado que empiecen a cambiar las mentalidades que, a la larga, podrían invertir el balance de fuerzas y permitir una progresiva adquisición de competitividad medioambiental.

3.4.3 Ejemplos de estrategias para los territorios de Tipo 3

(no existen prácticamente agentes locales que puedan prestar apoyo pero las preocupaciones medioambientales no ceden a la presión de los intereses económicos)

En estos territorios, la relación de fuerzas es más favorable a la protección del medioambiente, pero es una cuestión que no interesa a nadie por lo que resulta muy difícil movilizar a los agentes locales.

En esta categoría encontramos esencialmente a los territorios en vías de abandono, marcados por el éxodo rural y el declive de la agricultura, como los que encontramos frecuentemente en las zonas rurales marginales y aisladas, que apenas disponen de bazas para asentar su desarrollo.

Estrategia de sensibilización a largo plazo

En este tipo de situación, los agentes de desarrollo pueden sensibilizar a los agentes locales con el fin de suscitar un interés por el territorio y su medioambiente. Esta actividad debe inscribirse en una estrategia a largo plazo, porque los agentes locales están interesados en lo que ocurre en el exterior: los jóvenes, en particular, esperan poder marcharse y no conciben un futuro dentro del territorio.

EJEMPLO

En Agueira-Dão y Caramulo (Centro, Portugal), el grupo LEADER, enfrentado al deseo sistemático de los jóvenes de marcharse a la costa o a la ciudad, lo que pondría en peligro el futuro del territorio, lanzó la acción “Imágenes del desarrollo entre los niños”: a 3500 niños de escuelas primarias se les pidió que dibujaran, individualmente o en grupos, la idea que tienen de su región y de su futuro. Los dibujos mostraron la fuerte atracción que sienten los niños por una modernidad que toma la forma de paisajes urbanos. Se organizó entonces un trabajo de animación con ellos (discusiones en las escuelas, organización de exposiciones locales e internacionales, producción de material para la interpretación de los dibujos así como materiales didácticos, etc.), con lo que se logró que evolucionaran positivamente sus percepciones del entorno local. Las ideas que han surgido de los niños gracias a este trabajo de animación se han tenido en cuenta en el ‘business plan’ de LEADER II.

3.4.4 Ejemplos de estrategias para los territorios de Tipo 4

(no existen agentes locales que sirvan de apoyo y las preocupaciones medioambientales ceden ante la presión de los intereses económicos)

En los territorios de Tipo 4 es donde se dan las condiciones más difíciles para el lanzamiento de una estrategia de competitividad medioambiental: la relación de fuerzas entre las exigencias económicas y las medioambientales es especialmente desfavorable para estas últimas, con el agravante de no encontrar agentes locales sobre los que apoyarse. Suelen encontrarse en este caso los territorios que han disfrutado de un desarrollo económico rápido en el que todos los agentes locales han encontrado algún beneficio pero en los que han quedado marginalizadas las formas de contestación ecologista. Esta situación es típica de las zonas costeras o de montaña que han conocido una fuerte progresión del turismo de masas a lo largo de estos dos últimos decenios.

Para estos casos, existen dos posibles estrategias, pueden realizarse simultáneamente y de manera coordinada.

Estrategia indirecta

Cuando un problema no puede resolverse directamente, una posible solución es encontrar vías indirectas. Se puede escoger, por ejemplo, una vía de entrada que sea ajena a la problemática de la competitividad medioambiental pero que permita introducir dicha problemática de forma indirecta.

EJEMPLO

En el delta del río Po (Italia), el desarrollo agrícola y turístico ha relegado el problema del medioambiente al olvido y movilizar a alguien respecto a este tema resulta poco menos que imposible. Por esta razón la asociación y grupo LEADER Delta 2000, creado para la protección de las zonas húmedas del delta del río Po, dejó de lado sus exigencias principales y lanzó, con la ayuda de los municipios y de los gremios profesionales, una estrategia de mercadotecnia territorial con el fin de atraer a empresas a la zona. Pero, fiel a su vocación inicial, la asociación ha impuesto el respeto del medioambiente como uno de los criterios para acceder a las ayudas. A partir de entonces se empezaron a crear nuevas empresas “limpias”: aportaban cierto dinamismo económico a la vez que contribuían a promover una imagen territorial de respeto del medioambiente. Se requerirá aún cierto tiempo y mayor legitimidad para que se acepte al medioambiente como una alternativa creíble.

Estrategia de anticipación

La otra estrategia que tiene posibilidades de éxito en este tipo de territorios consiste en prepararse para el momento en el que la relación de fuerzas se vuelva más favorable a un planteamiento medioambiental. El conflicto entre intereses económicos y preocupaciones medioambientales no puede siempre resolverse con ventaja de los primeros. Siempre llega un momento en el que la degradación del medioambiente es tal que se empieza a dudar de la rentabilidad de las actividades económicas. Los agentes locales pueden cambiar entonces de posición y movilizarse a favor de los objetivos medioambientales. En los territorios que no se preocupan por la renovación de sus recursos naturales, esta inversión de la relación de fuerzas terminará por producirse tarde o temprano.

El problema estriba en que, a menudo, es demasiado tarde para reparar los daños, ya que la degradación ha llegado a un nivel irreversible. Además, muchas soluciones no pueden ponerse en práctica de la noche a la mañana: se requieren plazos para la negociación, la experimentación, la adaptación...

El grupo LEADER puede intentar anticiparse al momento en el que se inviertan las relaciones de fuerza, preparando soluciones por adelantado que ya se hayan experimentado y que resultarán más fáciles de aplicar cuando llegue el momento.

EJEMPLO

En la isla de Gran Canaria (Canarias, España), que cuenta con un clima muy árido, la falta de agua se ha convertido en un problema tan crucial que ha hecho que se ponga en duda la supervivencia de las actividades agrícolas que sin embargo son indispensables para mantener la vegetación y para luchar contra la erosión y la desertificación. Sin embargo, en el contexto actual en el que se desarrolla el turismo balneario y las ciudades costeras, resulta muy difícil movilizar a quienes deben tomar las decisiones para solucionar este problema. Además, la privatización de las empresas encargadas de la distribución de agua ha hecho que predomine la lógica basada en la búsqueda de beneficios a corto plazo: estas empresas “fomentan el consumo” y prefieren captar las aguas subterráneas, ya excesivamente explotadas, que desalar el agua de mar, lo que las sitúa en una posición de competencia directa con los agricultores. En este contexto, a un ingeniero se le ocurrió una solución sencilla para ahorrar agua: basta con conectar un reductor en los grifos de las casas. La idea fue

rechazada por los distribuidores de agua puesto que iba en contra de sus intereses inmediatos. El grupo LEADER decidió entonces financiar la instalación experimental de estos reductores en un pueblo del interior con el fin de adquirir unos conocimientos que estarán disponibles el día en que se invierta la relación de fuerzas.

Este ejemplo muestra que el resultado de un conflicto entre intereses económicos y preocupaciones medioambientales puede depender también de las decisiones que se tomen fuera del territorio y que una política regional o nacional puede hacer cambiar el equilibrio de la balanza hacia un lado u otro: en nuestro ejemplo, la privatización de la distribución del agua, introducida en 1985, ha hecho que se incline la balanza en un sentido desfavorable para las preocupaciones medioambientales. Por esto, para los territorios de Tipo 4 (o incluso de Tipo 2) puede resultar interesante buscar soluciones a un nivel más alto, para conseguir una relación de fuerzas más favorable a la aplicación de una estrategia de competitividad medioambiental. Aquí entra en juego la cuestión de la articulación entre lo local y lo global, cuestión que abordaremos en el fascículo cinco.

3.5 Conclusiones

El análisis de la relación agentes-medioambiente en los territorios rurales y de las posibles estrategias para lograr una competitividad medioambiental ha resaltado la gran diversidad de situaciones con que pueden encontrarse los grupos locales. La competitividad medioambiental de un territorio sigue siendo, por lo general, un objetivo a largo plazo que requiere la aplicación de distintos tipos de procesos y una estrategia que articule las acciones inmediatas y los objetivos más a largo plazo.

LEADER+ refuerza aún más la posibilidad de afirmar el papel que puede desempeñar el medioambiente en el desarrollo de los territorios rurales debido a la importancia que le da al desarrollo sostenible y a las medidas para mejorar la calidad de vida y la conservación de los recursos patrimoniales. La nueva Iniciativa Comunitaria de desarrollo rural incita a los grupos de acción local a profundizar en la cuestión de las relaciones que existen entre agentes, medioambiente y desarrollo. Toda estrategia que se oriente de esta manera, para ser duradera, debe lograr que se afirmen las nuevas funciones del mundo rural y las oportunidades de empleo que de ahí emanan.

Por otra parte, este tipo de estrategias deben centrarse en procesos de concertación a varios niveles. Entre los tipos de concertación que deben desarrollarse, la concertación entre varios territorios vecinos – gracias, sobre todo, a la cooperación interterritorial como la fomentada por LEADER+ – se convierte en un elemento clave para la consecución de una **COMPETITIVIDAD** territorial. De hecho, tener en cuenta los intereses y recursos que van más allá de los límites de un territorio de intervención debería permitir afirmar la importancia de la competitividad medioambiental como elemento clave de una estrategia territorial.

Convertir al medioambiente en un factor clave del desarrollo aparece cada vez más como el desafío del futuro. En el marco de LEADER+, este reto se traduce en la capacidad de transformar el medioambiente en instrumento de animación, de cohesión, de creación de empleo y de nuevas referencias de identidad, de aumento de la atracción de los territorios y de sus productos... en definitiva, se trata de situar al medioambiente en una dimensión propia en el desarrollo integrado.

Leader II est une Initiative communautaire lancée par la Commission européenne et coordonnée par la Direction générale de l'Agriculture (Unité VI-F.II.3).

Le contenu de ce dossier ne reflète pas nécessairement les opinions de l'Union européenne.

***Leader II** is a Community Initiative launched by the European Commission and coordinated by its Directorate-General for Agriculture (Unit VI-F.II.3).*

The contents of this dossier do not necessarily reflect the views of the European Union Institutions.

Information

Observatoire européen LEADER
LEADER European Observatory
AEIDL
Chaussée St-Pierre 260
B-1040 Bruxelles
Tél +32 2 736 49 60
Fax +32 2 736 04 34
E-mail: leader@aeidl.be



Financé par la Commission européenne
Financed by the European Commission

